

# 韓國開發研究

제33권 제4호(통권 제113호)

## 방송사업의 소유겸영규제 개선

이 수 일

(한국개발연구원 연구위원)

Improving the Ownership Regulation in the Broadcasting Industry

LEE, Suil

(Research Fellow, Korea Development Institute)

\* 이수일: (e-mail) [suilllee@kdi.re.kr](mailto:suilllee@kdi.re.kr), (address) Korea Development Institute, 49 Hoegiro, Dongdaemun-gu, Seoul, Korea

- Key Word: 방송산업(Broadcasting Industry), 소유겸영규제(Ownership Regulation), 수평적 규제체계(Horizontal Regulation System), 방송채널사용사업자(Program Provider), 플랫폼사업자(Platform Operator), 지상파방송사업자(Terrestrial Broadcasting Company)
- JEL Code: K20, L14, L51, L86
- Received: 2011. 9. 26      • Referee Process Started: 2011. 9. 26
- Referee Reports Completed: 2011. 12. 15

## ABSTRACT

This paper uses the horizontal regulation system as the base analysis framework. The study clearly defines the regulatory goals of the followings: the horizontal cross-ownership regulations on program provider (PP) and platform provider, the vertical regulation on cross-ownership between PP and platform operator, the regulation on cross-ownership of program provider by terrestrial broadcasting company, and the regulation on cross-ownership between terrestrial broadcasting company and platform provider. Then, by analyzing the conformity between goals and criteria of regulations and the adequacy of the regulation level according to regulatory purposes, this paper examines the justifiability of each regulation and extracts improvement measures that suite regulatory purposes. This analysis finds following appropriate measures: replacing the horizontal cross-ownership regulation on PP with conduct regulations, such as designating major broadcasting programs or replacing the current criterion of cross-ownership regulation from sales to the audience market share; reshaping the horizontal cross-ownership regulation on platform provider so that system operator (SO), satellite broadcaster and Internet protocol television (IPTV) operator would be applied by the same regulation based on the number of subscribers of pay television services; and discontinuing other cross-ownership regulation. In this way, the study shows that with appropriate regulations on cross-ownership of PP, there would be no need for additional regulation on vertical integration between PP and platform operator. On the other hand, given that the regulation on terrestrial broadcasting cross-ownership of PP could be justified only by regulatory purpose of the protection of the diversity of public opinions, it would be desirable to replace the current criteria of the number of PPs with the criteria of the audience market share. Lastly, the study shows that when platform operator is targeted by the cross-ownership regulation based on the number of subscribers of pay television services, the regulation on cross-ownership between terrestrial broadcasting company and platform provider should be replaced with conduct regulations, such as designating must-offer channels and major broadcasting programs.

본 논문은 수평적 규제체계를 분석의  
준거 틀로 하여 방송채널사용사업자(PP)  
에 대한 수평적 소유겸영규제, 플랫폼사업  
자에 대한 수평적 소유겸영규제, PP와 플

랫폼사업자 간 수직적 소유겸영규제, 지상  
파방송사의 PP 겸영규제, 지상파방송사와  
플랫폼사업자 간 소유겸영규제 각각에 대  
하여 규제목적을 명확히 설정하고, 규제

## ABSTRACT

목적과 규제기준의 정합성, 규제목적에 따른 규제수준의 적정성을 분석함으로써, 각 규제의 타당성을 검토하고 규제목적에 부합하는 개선방안을 도출하였다. 분석 결과, PP에 대한 수평적 소유겸영규제는 주요 방송프로그램의 지정 등 행위규제로 대체하거나 소유겸영규제의 기준을 현행 매출액에서 시청점유율로 변경하고, 플랫폼사업자에 대한 수평적 소유겸영규제는 종합유선방송사업자(SO), 위성방송사업자, IPTV사업자에게 유료방송 가입자 수를 기준으로 하는 동일한 소유겸영규제를 적용하고, 여타의 소유겸영규제는 폐지하는 것이 타당함을 보였다. 이와 같이 PP와 플

랫폼사업자에 대해 적정한 소유겸영규제가 설계된 상태에서는 별도로 PP와 플랫폼사업자 간 수직결합을 규제하는 것이 불필요함도 보였다. 한편, 지상파방송사의 PP 겸영규제는 여론의 다양성 보호라는 규제목적에서만 정당화될 수 있으므로, 현행 PP 사업자 수의 기준은 시청점유율 기준으로 변경하는 것이 합리적이다. 마지막으로 플랫폼사업자에게 유료방송 가입자 수를 기준으로 한 소유겸영규제가 설계되는 경우, 지상파방송사와 플랫폼사업자 간 소유겸영규제는 의무제공(must offer)채널 지정, 주요 방송프로그램 지정 등 행위규제로 대체되어야 함을 보였다.

## I. 서론

우리나라 방송법은 대기업, 일간신문·뉴스통신, 외국인의 지상파방송사, 종합편성 PP(Program Provider, 방송채널사용사업자), 보도전문 PP, 종합유선방송사(System Operator: SO), 위성방송사 소유를 엄격히 제한하고 있으며, 인터넷멀티미디어방송사업법(이하 IPTV법) 또한 정도는 덜하지만 유사한 내용의 소유제한 규정을 두고 있다. 방송법, IPTV법은 방송사업자 간 소유점영도 규제하고 있는데, 특정 방송사업자(KBS, EBS, MBC, PP 제외)의 매출총액이 전체 방송사업자 매출총액의 33%를 초과할 수 없다는 규정에서 출발하여 지상파방송사 간 소유점영을 엄격히 제한하는 것은 물론, 지상파방송사와 플랫폼사업자 간, 지상파방송사와 PP 간, 플랫폼사업자 간, PP 간, 플랫폼사업자와 PP 간 소유점영 등 지상파방송과 유료방송에 걸쳐 모든 가능한 조합의 방송사업자 간 소유점영에 대해 지분, 매출액, 사업자 수, 사업구역 수 등의 다

양한 기준으로 상한을 설정하고 있다.

그런데 이러한 방송사업자 간 소유점영규제는, 외국과 비교하여 규제의 범위가 매우 광범위하다는 점은 차치하더라도,<sup>1)</sup> 경우에 따라 규제목적이 불분명할 뿐만 아니라 규제목적과 규제기준이 불일치하며, 규제목적에 비해 규제의 수준이 과도하다는 문제점을 지니고 있다. 일례로, 특정 지상파방송사, SO, 위성방송사의 매출총액을 전체 방송사업자 매출총액의 33%로 제한하는 규정은 ‘매체 간 균형발전’을 목적하는 것으로 이해되어 왔다. 그런데 방송서비스의 가치사슬에서 그 기능이 상이한 콘텐츠사업자와 플랫폼사업자를 공히 ‘매체’로 정의하다 보니, 그들의 균형발전을 통해 사회문화적으로 또는 경제적으로 무엇을 추구하는가가 불분명하다. 플랫폼사업자에 대한 PP의 시장력 행사 억제에 위해 매출액 기준으로 PP 간 소유점영을 규제하는 규정이나 PP에 대한 SO의 시장력 행사 억제를 위해 방송구역 수 기준으로 SO 간 소유점영을 제한하는 규정은 규제목적과 규제기준이 불일치하는 예로 볼 수 있다. 마지막으로 플랫폼사업자에 대한 PP의 시장력 행사 억제를 위해 PP 간 소유점

1) 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 외국의 사례를 보면, 지상파방송사 간 소유점영을 제한하는 것은 일반적으로 관찰되지만 유료방송에서 점영을 제한하는 규제는 흔하지 않다. 독일에서는 방송사업자의 연평균 시청점유율을 30%로 제한하는 규정만 있을 뿐 지상파방송사 간 소유점영을 명시적으로 제한하는 규정은 없다. 유료방송에서의 점영 제한으로는 다채널비디오프로그램 배급업자(MVPD)의 가입자 수를 30%로 제한하는 미국의 규정과 위성방송 내 점영을 지분 33%로 제한하는 일본의 규정 등이 있을 뿐이다. 외국의 방송사업자 간 점영규제 현황에 대해서는 방송통신위원회(2011a, p.2)를 참조하라.

영을 규제하는 규정은, 제Ⅳ장에서 설명하는 바와 같이, 행위규제를 통해서도 규제 목적을 달성할 수 있다는 점에서 과잉 규제에 해당하며, 지역의 다양성 보호를 위해 지상파방송사와 SO 간 소유겸영을 제한하는 규정 또한 규제목적에 비추어 과잉규제일 가능성이 높다.

이러한 문제의식에 기초하여 본 논문은 방송사업자에 대한 소유겸영규제 각각에 대하여 규제목적, 규제기준, 규제수준의 측면에서 타당성을 분석하고 개선 방안을 도출함을 목적으로 한다. 방송부문의 소유규제에 관한 연구는 최근 들어 2009년 방송법 개정을 배경으로 언론·방송학계를 중심으로 활발하게 진행되고 있으나, 주로 공익성의 관점에서 대기업, 신문사, 외국인에 대한 소유규제를 분석<sup>2)</sup>하여 본 논문과는 차별성이 크다. 경제적 측면에서 방송부문의 소유규제를 분석하거나 경제학적 접근방식을 취한 연구는 김원식·이상우(2006), 노기영(2008), 이상식(2009) 등으로 흔하지 않다. 김원식·이상우(2006)는 경제학적 모형을 설계하여 플랫폼사업자에 대한 수평적 소유겸영규제가 시장에 존재하는 플랫폼사업자의 수, 시청 가능한 채널 수에 미치는 영향을 분석하였으며, 이상식(2009)은 망, 플랫폼, 콘텐츠의 층위에서

통신사업자와 방송사업자, 방송사업자 간 비대칭규제의 현황을 설명하고 있다. 노기영(2008)은 SO의 수평 집중이 프로그램 유통에 미치는 저해행위의 관점에서 SO의 수평적 소유겸영규제의 적정성을 분석하고 있어 본 논문의 연구내용과 일부 유사한 면이 존재하나, 분석의 대상 및 분석 방법론에서 본 논문과는 차별성이 크다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 소유겸영규제 개선의 필요성을 보다 자세히 설명하고 논문의 분석대상을 설정한다. 제Ⅲ장에서는 방송사업에 대한 소유겸영규제의 타당성을 분석하기에 앞서, 본 논문에서 분석의 준거 틀로 삼고 있는 수평적 규제체계를 설명함으로써 제Ⅳ장의 이해를 돕고자 한다. 제Ⅳ장에서는 방송사업자에 대한 소유겸영규제를 PP와 플랫폼사업자에 대한 소유겸영규제, 지상파방송사업자의 PP에 대한 소유겸영규제, 지상파방송사업자와 플랫폼사업자 간 소유겸영규제로 나누어 각각의 타당성을 검토하고 규제목적에 부합하는 적정 규제를 설계한다. 제Ⅴ장에서는 논의를 요약한다.

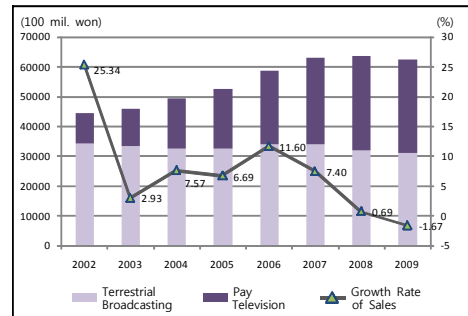
2) 이러한 예로는 김영주(2009), 정인숙(2009), 황근(2009)을 들 수 있으며, 안정민(2009), 윤호진(2009), 전영범(2009)은 신문과 방송의 겸영문제를 중심으로 미디어 다양성, 여론 지배력의 관점에서 방송사업에 대한 소유규제를 논의하고 있다.

## II. 소유경영규제 개선의 필요성 및 분석대상의 설정

우리나라의 방송산업은, [Figure 1]과 같이, 2000년대 후반 들어 성장이 정체된 모습을 보이고 있다. 방송사업자의 주된 방송사업 수익원이 방송광고수입과 유료 방송 수신료수입으로 구성되어 있다는 점을 감안할 때,<sup>3)</sup> 이러한 성장의 정체는 2000년대 초반 이래 방송광고수입이 정체되고 유료방송의 수신료수입 또한 최근 들어 성장세가 급격히 감소한 것에서 그 이유를 찾을 수 있다(Figure 2 참조).

이러한 상태에서 방송산업이 성장을 지속하기 위해서는 무엇보다도 양질의 방송콘텐츠가 지속적으로 제작되고, 제작된 방송콘텐츠가 국내외 시장에서 활발하게 유통되어야 한다.<sup>4)</sup> 그러나 지상파방송사와 일부 PP를 제외하면, 방송콘텐츠를 제작하는 대부분의 사업자들은

[Figure 1] Changes in Revenues of Terrestrial and Pay Television Services in Korea



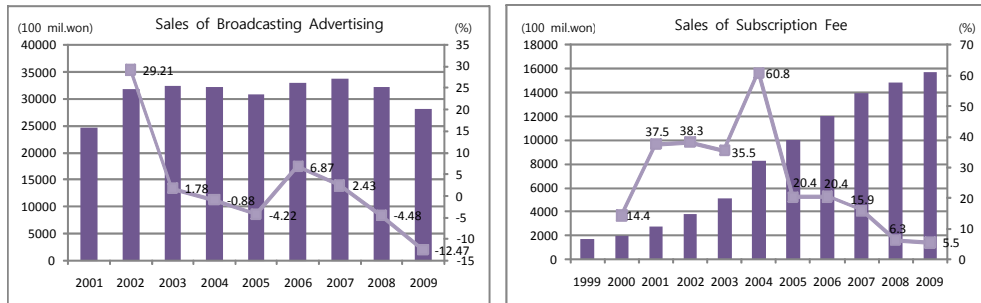
Note: Aggregate of subscription fees, license fees, advertising revenues, sponsorship revenue and profits from program sales.

Source: Korea Communications Commission, Yearly Report on Actual Condition of Korean Broadcast Industry.

사업규모가 영세하여 양질의 콘텐츠 제작이 어려운 실정이다.<sup>5)</sup> <Table 1>이 나타내는 바와 같이, 2009년 기준 124개 일반 PP의 평균적인 자본금과 매출액 규모는 4개 지상파방송사 평균의 4.2%와 1.4%에 불과하며, 지상파 3사 계열 PP, CJ, 티브로드 계열 PP, 보도전문 PP의 평균값과 비교하여도 18.0%, 14.2%에 지나지 않는다.

- 3) [Figure 1]과 같이 방송사업 수익을 정의할 때, 2009년 기준 방송광고수입과 유료방송 수신료수입은 각각 방송사업 수익의 45%와 25%를 점유한다.
- 4) 우리나라 지상파방송사, PP, 독립제작사에 의한 방송프로그램 수출액은 1994년 5.7백만달러에서 연평균 28% 증가하여 2008년 180.2백만달러에 이르고 있다. 그러나 이러한 증가세에도 불구하고 2008년 지상파방송사의 방송 프로그램 수출액 규모는 매출액의 4.7%이고, PP, 독립제작사의 매출액 대비 방송 프로그램 수출액 비중은 0.9%에 불과하여 해외 시장 유통이 여전히 매우 미약한 수준임을 알 수 있다.
- 5) 드라마 장르를 예로 들 경우, 우리나라의 평균 제작비는 지상파방송의 프라임시간대 광고비를 기준으로 추정하면 일본의 20%, 할리우드의 5%에도 미치지 못하고 있다. 이러한 영세한 투입규모에 더하여, 미국과 일본의 경우 제작비 중 출연료 비중이 15~20% 수준임에 비해 우리나라의 경우에는 그 수치가 50~60%에 달한다는 사실은 양질의 방송콘텐츠 제작을 더욱 어렵게 하는 요인이다. 구체적인 수치는 권호영·김영수(2009, pp.43~45)를 참조하였다.

[Figure 2] Changes in Sales of Broadcasting Advertising and Subscription Fee



Source: Korea Communications Commission, Yearly Report on Actual Condition of Korean Broadcast Industry.

<Table 1> Financial Structure and Business Status of Broadcasting Business Operators  
(as of 2009)

(Unit: 100 million won, minute, thousand won/minute)

	Capital Stock	Sales	Sales of Broadcasting Business	Current Term Net Profit or Loss	Production of Broadcasting Contents	
					Hour	Unit Cost
Terrestrial Broadcasting Company (4)	844	6,731	6,385	454	1,891,036	89
PP (excluding Home Shopping, 150)	63	180	88	6	130,513	26
Affiliate PPs of Three Major Terrestrial Broadcasting Companies (9)	141	543	502	9	280,052	46
CJ, Tbroad (15)	209	705	290	44	153,923	92
News Reporting (2)	348	777	685	148	225,001	2
General (124)	35	93	35	1	116,216	15

Note: 1) Figures in parentheses indicate the number of business operators. Figures of each category are average values.

2) The calculation of capital stock of affiliate PPs of three major terrestrial broadcasting companies excludes SBS contents hub and the Korea Broadcasting System PP, but includes MBCNET.

3) The production of broadcasting contents includes self/joint production, outside production/production by domestic and international purchase.

Source: Korea Communications Commission, 2010 Report on Actual Condition of Korean Broadcast Industry.

이러한 영세성으로 인해 일반 PP가 방송 콘텐츠 제작에 들이는 비용은 분당 15천 원에 불과한 실정이다.

따라서 방송사업자의 방송콘텐츠 제작 역량을 제고하기 위해서는 외국의 경우와 같이 우리나라에서도 방송 및 미디어 콘텐츠 시장에서 인수합병을 활성화시켜 규모 있는 미디어사업자가 국내 시장에서 성장하고, 이를 토대로 해외 시장으로 진출할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다.

이러한 취지에서 최근 정부는 방송사업자에 대한 소유겸영규제를 개선하기 위한 노력을 보이기도 하였다. 2008년 12월에는 방송법 시행령 개정을 통해 SO에 대한 겸영규제가 기존의 전체 SO 매출액의 33/100 이하, 전체 종합유선방송구역 수의 1/5 이하에서 전체 SO 가입가구 수의 1/3 이하, 전체 종합유선방송구역 수의 1/3로 개선·완화되었으며, PP의 SO 겸영규제도 전체 종합유선방송구역 수의 1/5 이하에서 1/3 이하로 조정되었다. 또한 2009년 7월에는 방송법과 IPTV법의 개정으로 방송사업에 대한 대기업·신문사·외국인 등의 소유제한이 완화되었다 (Table 2 참조).

그러나 이러한 법령 개정에도 불구하고 현행 방송사업자에 대한 소유겸영규제는 여전히 방송사업자들의 성장을 불합리하게 제약하고 있는 것으로 판단된

다. 여론독과점을 방지하기 위해 방송사업자의 시청점유율을 30%로 제한하고<sup>6)</sup> 압도적인 시청점유율을 보유하고 있는 지상파방송사에 대해 대기업·신문사의 지분 소유를 10%로 제한하는 조항<sup>7)</sup> 등은 현실적 타당성을 인정한다고 하더라도, 현재 방송법에서 정하고 있는 방송사업자에 대한 소유겸영제한은 규제목적 자체가 불투명할 뿐만 아니라 규제목적과 규제수단이 불일치하며, 규제의 내용 또한 불필요하게 엄격하여 방송사업자의 성장을 인위적으로 억제하고 있다. 따라서 방송사업자의 소유겸영을 제한하는 목적을 명확히 설정하고, 규제목적에 맞는 규제수단과 규제수준을 정함으로써, 방송사업자의 성장에 대한 불필요한 제약을 해소할 필요가 있다.

이러한 문제의식에서 본 논문은 수평적 규제체계를 준거 틀로 하여 PP에 대한 수평적 소유겸영규제, 플랫폼사업자에 대한 수평적 소유겸영규제, PP와 플랫폼사업자 간 수직적 소유겸영규제, 지상파방송사의 PP 겸영규제, 지상파방송사와 플랫폼사업자 간 소유겸영규제 각각의 타당성을 검토하고 규제목적에 부합하는 개선방안을 도출하고자 한다. 구체적으로 본 논문에서는 <Table 3>에 정리되어 있는 방송법상의 소유겸영규제 가운데 플랫폼 간 상호 겸영을 제한하는

6) 방송법 제69조의2(시청점유율 제한) 제1항.

7) 방송법 제8조(소유제한 등) 제3항.



〈Table 2〉 Easing of Ownership Restriction According to Amended Broadcasting-Related Act in 2009

		Large Business Enterprise	Daily Newspaper · News Agency	Foreigner	Equity Limit per Person
Broadcasting Act	Terrestrial Broadcasting Company	Forbidden→10%	Forbidden→10%	Forbidden	30%→40%
	General Programming PP	Forbidden→30%	Forbidden→30%	Forbidden→20%	30%→40%
	Specialized News Reporting PP	Forbidden→30%	Forbidden→30%	Forbidden→10%	30%→40%
	General PP	-	-	49%	
	System Operator	-	33%→49%	49%	
	Satellite Broadcaster	49%→100%	33%→49%	33%→49%	
	Relay Operator	-	-	Forbidden→20%	
IPTV Act	IPTV	-	49%	49%	
	General Programming PP	49%	49%	Forbidden→20%	
	Specialized News Reporting PP	49%	49%	Forbidden→20%	
	General PP	-	-	49%	

Note: Large business enterprise refers to the company which belongs to the business group with total assets of 10 trillion won or more among business groups subject to the limitations on cross-shareholding designated according to the Monopoly Regulation and Fair Trade Act.

제8조 제6항, MSP(Multiple System Operator: SO+PP)를 제한하는 제7항, 플랫폼 내 겸영을 제한하는 제8항, PP 간 상호 겸영을 제한하는 제9항과 관련 시행령,<sup>8)</sup> 그리고

방송법상의 MSP 제한과 유사하게 IPTV 사업자의 PP 겸영을 제한하는 IPTV법 제8조 제4항을 주된 연구대상으로 설정하였다.<sup>9)</sup>

8) 관련 시행령 가운데 지상파방송사업자 간, 지상파방송사업자와 지상파DMB사업자 간 겸영을 제한하는 제4조 제7항 제1호와 제2호는 분석에서 제외하며, 특정 방송사업자(방송채널사용사업자 제외)의 매출액을 전체 방송사업자 매출액 총액의 33%로 제한하고 있는 시행령 제4조 제5항 제1호에 대해서는 역무별 규제체계 또는 매체 간 균형발전이라는 정책목표의 산물일 뿐만 아니라 현실적인 구속력도 전혀 없는 상태이므로 폐지가 바람직하다는 점을 언급하는 수준에서 더 이상의 분석을 수행하지 않는다.

〈Table 3〉 Status of Cross-Ownership Regulation on Broadcasting Business Operators

Broadcasting Act		Enforcement Decree	
Article	Contents	Article	Contents
Article 8 Paragraph 6	- Restricting cross-ownership among platforms (terrestrial/SO/satellite)	Article 4 Paragraph 5 Subpara. 1 Subpara. 2 Subpara. 3 Subpara. 4 Subpara. 5	- Total revenue 33% (excluding KBS, MBC, EBS) - Terrestrial→Satellite: 33% (equity) - Satellite→SO: 33% (equity) - Terrestrial→SO: 33% (equity) - SO→Terrestrial: 33% (equity)
Paragraph 7	- Restricting MSP (regulation on cross-ownership of PP by terrestrial/SO/satellite)	Paragraph 6 Subpara. 1 Subpara. 2 Subpara. 3	- Terrestrial→PP: 3% (no. of PPs, minimum 6) - SO・Satellite→PP: 1/5 (no. of PPs) - PP→SO: 1/3(no. of broadcasting areas)
Paragraph 8	- Restricting cross-ownership within the platform (excluding MBC affiliates)	Paragraph 7 Subpara. 1 Subpara. 2 Subpara. 3 Subpara. 4 Subpara. 5 Subpara. 6	- Terrestrial↔Terrestrial: one-sided 7%, both-sided 5% (equity), 1/10 (no. of business operators, excluding terrestrial DMB) - Terrestrial→Terrestrial DMB: 1 operator (less than 6 business operators), 1/5 (6 business operators or more) - SO↔SO: 1/3 (no. of household subscribers ) - SO↔SO: 1/3 (no. of broadcasting areas of SO) - Satellite↔Satellite: 33% (equity) - Satellite↔Satellite: 1 (no. of business operators)
Paragraph 9	- PP cross-ownership regulation	Paragraph 8	- PP↔PP: 33% (total revenue)
IPTV Act		Enforcement Decree	
Article	Contents	Article	Contents
Article 8 Paragraph 4	- IPTV→PP: 1/5 (no. of PPs)		

9) IPTV사업자의 시장점유율을 방송구역별로 IPTV, 종합유선방송, 위성방송을 포함한 유료방송사업 가입 가구의 1/3로 제한하고 있는 IPTV법 제13조도 플랫폼 내 경영규제를 분석하는 과정에서 같이 논의된다.

### III. 방송부문과 수평적 규제 체계의 논리<sup>10)</sup>

방송부문은 크게 콘텐츠 제작 및 편성이 이루어지는 콘텐츠서비스 계층, 콘텐츠의 패키징 및 과금이 이루어지는 플랫폼서비스 계층, 전송서비스 계층, 전송망 계층으로 구성되어 있다. 그런데 콘텐츠 서비스와 플랫폼서비스를 수직적으로 결합하는 MSP와 같이 개별 사업자들이 다양한 계층에 걸쳐 사업을 영위하는 환경이 확산됨에 따라, 규제 차별이나 규제 공백의 문제를 해소하고 공정경쟁의 규제환경을 조성하기 위하여 수평적 규제체계의 전환 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 수평적 규제체계는 기존의 역무별 규제방식에서 벗어나 수평적으로 구분되는 계층별로 적정한 규제를 설계함을 의미한다. 이때 적정 규제 설계의 핵심은 계층별 시장 확정(market definition)을 통하여 경쟁사업자의 범위를 정하고 동일 시장에 속한 사업자들에 대하여 동일한 규제를 적용하는 것이다. 콘텐츠서비스 계층에서는 경제적 규제와 함께 주로 여

론의 다양성과 관련한 사회문화적 규제가 적용될 수 있다. 플랫폼서비스 계층에서는 경제적 규제와 더불어 주로 채널의 운용과 관련한 사회문화적 규제가, 전송 서비스와 전송망 계층에는 경제적 규제가 적용될 수 있다.

수평적 규제체계로 전환함에 있어 최우선적인 과제는 계층별로 관련시장(relevant market)을 확정하는 것이다. 관련시장 확정은 방송부문의 가치사슬을 따라 존재하는 (금전적·비금전적) 경제적인 거래관계를 명확하게 파악하는 것으로부터 시작된다. 예를 들어 콘텐츠, 플랫폼서비스 계층만을 대상으로 하더라도 다양한 경제적 거래관계가 존재한다. 먼저 지상파방송사업자, PP는 자신의 채널을 편성함에 있어 독립제작사 등과 콘텐츠를 거래할 뿐만 아니라 광고주와도 방송광고시간을 거래한다.<sup>11)</sup> 그 다음으로 지상파방송사업자와 PP 등 콘텐츠사업자는 SO, 위성방송사업자 등 플랫폼사업자에게 방송채널을 제공하고, (콘텐츠 사업자가 방송광고수익을 얻기 위해서는 플랫폼사업자가 확보하고 있는 가입자에 대한 접근이 필요하므로) 플랫폼사업자로부터 가입자에 대한 접근권을 제공받는다(Figure 3 참조). 마지막으로 지상파

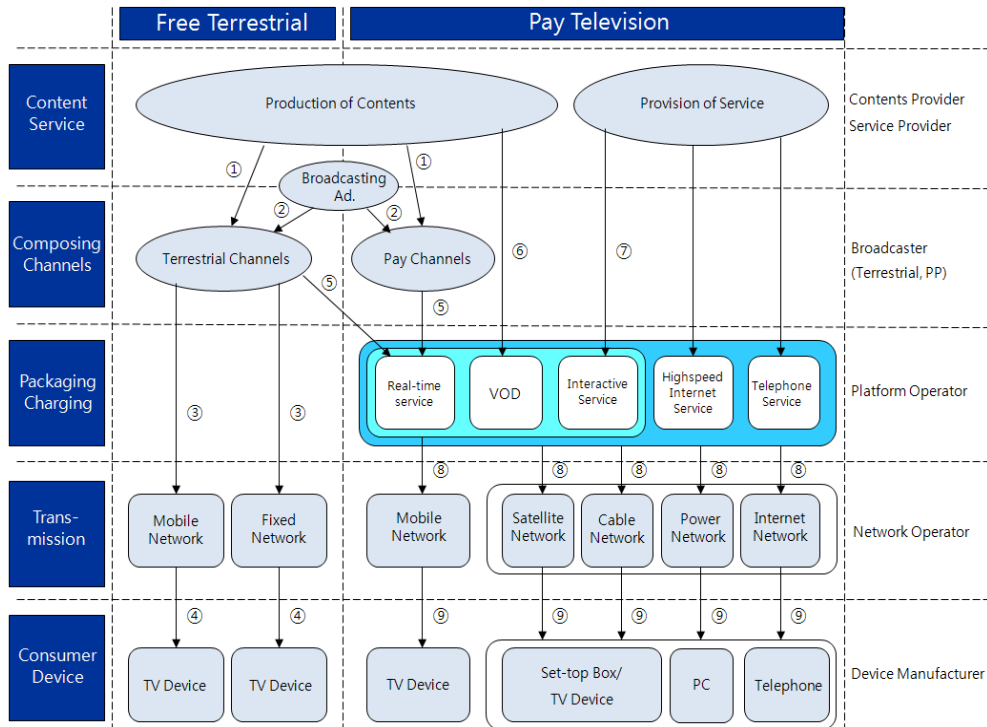
10) 제II장은 이수일·권영선(2010, pp.38-40)을 참조하여 작성되었음을 밝힌다.

11) 대다수의 시청자가 유료방송서비스에 가입하여 방송콘텐츠를 소비함을 감안하면, 지상파방송사업자는 성격상 종합편성 PP와 동일하며, 다만 압도적인 시청점유율을 보유하고 있다는 점에서 다른 일반 PP와 차별적이라고 할 수 있다.

[Figure 3] Transactional Relationship between Platform Operator and Content Business Operator



[Figure 4] Value Chain and Transactional Relationship in the Broadcasting Sector



Source: Cited from Lee, Suil *et al.* (2008), p.37, [Figure III-1].

방송사업자와 플랫폼사업자는 각각 지상파방송서비스와 유료방송서비스를 소비자에게 제공한다. [Figure 4]는 방송부문

에 존재하는 수직적인 가치사슬과 다양한 거래관계를 나타내고 있다. 거래관계가 확인되면 각각의 거래를

대상으로 관련시장을 확정하게 된다. 현재 관련시장 확정과 관련한 핵심적인 쟁점 사항들은 ① 플랫폼사업자에 대한 방송채널 제공에 있어 지상파방송사업자와 PP를 하나의 동일 시장에 둘 것인가의 문제, ② 방송서비스를 제공함에 있어 지상파방송서비스와 유료방송서비스를 하나의 시장으로 확정할 것인가의 문제, ③ 주요 유료방송서비스인 종합유선방송과 위성방송, IPTV를 하나의 시장으로 확정할 것인가의 문제, ④ 종합유선방송의 저가 아날로그방송서비스, 고가 아날로그방송서비스, 디지털방송서비스의 시장을 어떻게 확정할 것인가의 문제 등이다.<sup>12)</sup>

수평적 규제체계 설계의 마지막 단계는 관련시장 확정을 통해 경쟁관계가 확인된 사업자들에 대하여 동일한 규제를 적용하고, 시장지배력 또는 독점력이 확인된 사업자에 대해서는 그에 합당한 별도의 규제를 설계하는 것이다. 예를 들어, 위의 ③과 관련하여 종합유선방송, 위성방송, IPTV가 하나의 동일 시장으로 확정된다면, 시장점유율 제한, 전기통신설비의 동등 제공, 금지행위, 콘텐츠 동

등 접근 등에서 종합유선방송, 위성방송, IPTV에 차별적인 규정을 적용하고 있는 방송법과 IPTV법의 관련 조항들은 규제 차별에 해당될 수 있다.<sup>13)</sup> 한편, ①에서 지상파방송사업자가 보유한 KBS2, MBC, SBS 채널의 높은 시청점유율로 인해, 지상파방송 3사 각각이 자신의 채널을 플랫폼사업자에게 공급함에 있어 독점사업자 또는 필수 요소 보유자의 지위에 있다면, 플랫폼사업자 간 경쟁촉진 또는 공정경쟁을 위하여 지상파방송 3사로 하여금 자신의 채널을 플랫폼사업자에게 의무적으로 제공해야 한다는, 즉 의무제공(must offer)제도<sup>14)</sup>의 도입을 고려할 수 있다. 또한 ④와 관련하여, 현재 종합유선방송과 위성방송에 대해서는 요금상한제, IPTV에 대해서는 정액요금승인제의 요금규제가 시행되고 있다. 최근 IPTV의 도입으로 디지털방송서비스의 경쟁이 활성화되고 있으므로, 만약 고가 아날로그 방송서비스와 디지털방송서비스가 하나의 동일 시장으로 확정되고 저가 아날로그 방송서비스가 별도의 시장으로 확정된다면, 현재의 요금규제를 개선하여 SO에

12) 이상의 쟁점들에 대한 소개와 이론적·실증적 분석은 이수일 외(2008), 이수일(2009)을 참고하라.

13) 시장점유율 제한, 금지행위, 콘텐츠 동등 접근과 관련한 조항은 규제 차별의 성격이 뚜렷하지만, 전기통신설비의 동등 제공과 관련한 조항은 RF방식으로 데이터를 전송하는 종합유선방송의 경우 전기통신설비의 동등 제공이 기술적으로 어려울 수 있다는 점에서 경제적 의미에서 규제 차별로 해석되기 어려운 측면이 있다.

14) 의무제공(must offer)제도는 콘텐츠사업자에게 적용되는 규제로서, 전송기능을 수행하는 플랫폼사업자에게 적용되는 의무재송신(must carry)제도와는 규제적용대상과 규제목적이 상이하다. 현재 우리나라에서는 보편적 서비스 또는 보편적 접근권 차원에서 플랫폼사업자로 하여금 KBS1과 EBS 채널을 의무재송신할 것을 규정하고 있다.

의해서 독점적으로 공급되고 있는 저가 아날로그방송서비스에 대해서만 요금상한제를 적용하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.<sup>15)</sup>

## Ⅳ. 소유겸영규제의 타당성 분석과 개선방안

본 장에서는 제Ⅲ장에서 논의된 수평적 규제체계를 준거 틀로 하여 PP와 플랫폼사업자에 대한 소유겸영규제, 지상파방송사업자의 PP에 대한 소유겸영규제, 지상파방송사업자와 플랫폼사업자 간 소유겸영규제의 각각에 대하여 규제의 타당성을 검토하고 규제목적에 부합하는 적정 규제를 설계한다.

### 1. PP와 플랫폼사업자에 대한 소유겸영규제

본 절에서는 먼저 PP와 플랫폼사업자의 각각에 대하여 수평적 소유겸영규제의 논리를 분석한 후에 PP와 플랫폼사업자의 결합에 대한 수직적 소유겸영규제의 논리를 분석한다. 단, PP와 플랫폼사

업자에 대한 수평적 소유겸영규제를 분석하는 경우 용이한 논의 전개를 위해 PP와 플랫폼사업자가 수직적으로 결합되어 있는 MSP의 사업구조는 논의에서 배제하고 PP와 플랫폼사업자가 분리되어 있는 상황만을 고려한다.

### 가. PP에 대한 수평적 겸영규제

방송법 시행령 제4조 제8항은 특수 관계자를 포함하여 특정 PP의 매출액이 전체 PP 매출총액의 33%를 넘지 못하도록 규정하고 있으며, PP 가운데 매출액이 최다인 CJ의 경우 2010년 매출액이 4,731억 원으로 PP 전체 매출총액인 1조 6,211억 원의 29.2%를 점유하여 상한에 근접해 있는 상태이다.<sup>16)</sup>

PP에 대한 경제적 규제의 필요성은 PP와 플랫폼사업자 간 거래가 발생하는 채널유통시장과 관련된다. 채널유통시장에서 PP는 플랫폼사업자의 사업 영위에 필요한 투입물인 방송채널을 제공한다. 이때 플랫폼사업자가 서비스를 제공함에 있어 특정 PP가 제공하는 방송채널이 어느 정도 중요한가는 궁극적으로 당해 채널의 시청점유율에 의존한다. 이러한 거래관계의 특성을 감안할 때, PP의 시장력

15) 예정대로 2012년 이후 아날로그방송이 종료되면, 저가 아날로그방송서비스에 대한 요금상한제는 플랫폼 사업자에게 현행 의무재송신 채널과 의무편성 채널을 포함하는 최저가 디지털 의무형 상품 도입을 강제하고 그 요금을 규제하는 방식으로 전환될 수 있을 것이다.

16) 방송통신위원회, 『2010년 방송사업자 재산상황 공표집』, 2011.

(market power) 행사의 억제와 플랫폼사업자 간 경쟁촉진 또는 공정경쟁을 목적으로 하는 경제적 규제를 설계할 필요가 있다면, 당해 규제는 특정 PP가 보유하고 있는 채널들의 합계시청점유율을 기준으로 설계되는 것이 논리적이다.<sup>17)</sup>

시청점유율이 높은 채널들을 보유한 PP의 시장력 행사는, 협상 결과에 따라 특정 플랫폼사업자에 대해서는 채널을 공급하지 않는 상황까지도 감안한 상태에서, PP에 배분되는 수신료수입의 극대화를 위해 플랫폼사업자 간 채널 확보 경쟁을 유도하는 형태로 발현된다. 플랫폼사업자 간 채널 확보 경쟁의 유도를 통한 시장력 행사가 PP에게 항상 이득이 되기 위해서는, 협상의 결과에 따라 당해 PP의 채널들이 특정 플랫폼사업자에게 공급되지 않을 경우 소비자들의 플랫폼사업자 선택에 유의미한 영향을 미쳐야 한다. 당해 채널들의 공급 여부가 소비자들의 플랫폼사업자 선택에 영향을 미치지 않을 경우에는, 특정 플랫폼사업자에게 당해 채널이 공급되지 않을 경우 당해 플랫폼사업자가 보유한 가입자 수만큼 당해 채널의 잠재적 시청자군이 축소되어 결과적으로 광고수입이 감소하므로, 애초에 채널을 공급하지 않는 상황을 설정하여

플랫폼사업자를 위협하는 것은 신빙성이 없기 때문이다.

<Table 4>는 2010년 기준으로 우리나라 주요 MPP(Multiple PP)별로 보유하고 있는 인기 유료방송채널의 수와 합계시청점유율을 보여 준다. 시청점유율 상위 67개 유료방송채널을 대상으로 할 경우, 지상파 3사, CJ, 티브로드가 각각 4~14개의 유료방송채널을 보유하여 5개 주요 MPP가 67개 채널의 절반에 해당하는 34개 채널을 공급하고 있다. 주요 MPP 각각의 합계시청점유율은 7.0~24.7%를 기록하고 있으며, 5개 주요 MPP 전체의 합계시청점유율은 67개 전체 유료방송채널의 시청점유율 합계인 93.4%의 70%에 달하는 64.1%를 점유하고 있다. 이는 5개 주요 MPP들이 상대적으로 시청점유율이 높은 유료방송채널들을 많이 보유하고 있음을 의미한다. 이러한 점은 시청점유율 상위 20개 유료방송채널의 공급 주체를 정리하고 있는 <Table 5>를 보면 더욱 뚜렷해진다. 5개 주요 MPP들이 20개의 80%에 해당하는 16개의 인기 유료방송채널을 공급하고 있으며,<sup>18)</sup> 20개 유료방송채널의 전체 시청점유율 합계의 82%를 점유하고 있다. 이와 같이 시청점유율이 높은 상위 유료방송채널들이 5개 주요

17) 본 논문에서 규제기준으로 설정한 합계시청점유율은 논리적으로 도출된 것이다. 합계시청점유율을 규제기준으로 설정하는 경우에는 현재 시청점유율 조사 결과에 상당한 오차(3,000가구 기준  $\pm 1.79\%$ )가 있다는, 규제집행상의 문제가 존재한다. 그러나 이러한 오차범위는 조사대상의 확대 등으로 충분히 줄일 수 있으며, 매출액 등 타 규제기준이 지니는 문제점 등을 감안하면, 합계시청점유율은 규제기준으로서 충분히 현실적인 대안이 된다.

〈Table 4〉 Status of the Audience Market Share of Major MPPs (as of 2010)

	No. of Channels within 67 Ranks Based on Audience Market Share	Aggregate Audience Market Share (%)	
		Terrestrial Broadcasting Channels Included	Terrestrial Broadcasting Channels Excluded
KBS affiliate	4	3.9	10.3
MBC affiliate	5	4.7	12.4
SBS affiliate	5	3.7	9.7
CJ	14	9.4	24.7
Tbroad	6	2.7	7.0
Sub total	34	24.4	64.1
67 pay television channels	67	35.4	93.4

Note: 1) The audience market share by channel is the average value of figures surveyed by AGB Nielsen Media Research and TNS Media Korea.

2) Based on the fact that as of March 2010, system operators are broadcasting an average of 74 analogue broadcasting channels, this study analyzes the 67 pay television channels with the highest audience market share with the exclusion of 6 terrestrial broadcasting channels and 1 SO operating channel.

3) The aggregate audience market share, excluding terrestrial broadcasting channels, is estimated from the calculation of defining the audience market share of the entire pay television channels as 100.

Source: 2010 audience ratings surveyed by AGB Nielsen Media Research and TNS Media Korea.

〈Table 5〉 Status of Top 20 Pay Television Channels Owned by Major MPPs (as of 2010)

	No. of Channels within 20 Ranks Based on Audience Market Share	Aggregate Audience Market Share (%)	
		Terrestrial Broadcasting Channels Included	Terrestrial Broadcasting Channels Excluded
KBS affiliate	3	3.8	9.9
MBC affiliate	3	4.2	11.0
SBS affiliate	2	2.9	7.7
CJ	6	6.8	17.8
Tbroad	2	1.5	4.0
Sub total	16	19.2	50.4
20 pay television channels	20	23.3	61.3

Note: 1) The audience market share by channel is the average value of figures surveyed by AGB Nielsen Media Research and TNS Media Korea

Source: 2010 audience ratings surveyed by AGB Nielsen Media Research and TNS Media Korea.

18) 나머지 4개의 채널은 보도전문채널인 YTN과 MBN, 그리고 씨유미디어가 공급하는 코미디TV와 드라마팩스이다.



MPP에 집중되어 있다는 점을 감안하면, 이들 MPP들은 소비자의 플랫폼사업자 선택에 유의미한 영향을 미칠 수 있는 시청점유율을 보유하고 있는 것으로 판단할 수 있다.<sup>19)</sup> 또한 CJ, 티브로드 등 SO와 수직결합된 MSP들은 자신이 보유한 인기 유료방송채널의 송출 여부를 통해 소비자의 플랫폼사업자 선택에 영향을 미칠 인센티브가 존재한다.

특정 PP가 겸영을 통해 소비자의 플랫폼사업자 선택에 영향을 미칠 수 있을 정도의 합계시청점유율을 보유하여 시장력 행사로 인해 플랫폼사업자 간 경쟁촉진 또는 공정경쟁의 훼손이 우려되는 경우를 상정할 수 있다면, 이러한 우려에 대응하여 겸영규제 형태를 취할 것인지, PAR(Program Access Rule: 프로그램 접근규칙) 등 행위규제를 취할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 그러나 매출액 또는 시

청점유율을 기준으로 한 소유겸영규제는 특정 사업자가 매출액 또는 시청점유율 상한에 근접하는 경우 스스로 영업을 자제해야 하는 비합리적인 상황이 발생한다는 본질적인 문제와 더불어 플랫폼사업자 간 경쟁촉진 또는 공정경쟁이라는 규제목적에서는 과잉규제가 될 가능성이 매우 높다는 문제를 지니고 있다. 우리나라의 경우 지상파채널과 유료방송채널의 시청점유율 격차가 매우 크다는 사실<sup>20)</sup>과 지상파 난시청 외에 다채널 시청 목적의 유료방송서비스 가입이 지속적으로 증가하고 있다는 점을 감안하면, 유료방송시장에서 단지 (예를 들어) 10%의 합계시청점유율<sup>21)</sup>을 보유한 PP도 자신이 보유한 채널들의 송출 여부를 통해 플랫폼사업자 간 경쟁에 유의미한 영향을 미칠 수 있다. 이에 따라 플랫폼사업자 간 경쟁촉진 또는 공정경쟁이라는 규제목적

19) 물론 지상파 3사와 CJ, 티브로드 등 주요 MPP가 보유하고 있는 인기 채널들의 공급 여부가 어느 정도 유의미하게 소비자의 플랫폼사업자 선택에 영향을 미칠 것인가는 실증적인 문제로서, (유료방송서비스에 포함된 전체 유료방송채널의 합계시청점유율을 하나의 특성변수로 하는) 유료방송서비스에 대한 수요함수를 추정하고 모의실험을 통해 주요 MPP가 보유하는 인기 채널들의 공급 여부에 따른 소비자들의 사업자 전환규모를 산정함으로써 답할 수 있다. 이는 방송사업자에 대한 소유겸영규제의 목적과 규제수단, 규제내용의 타당성과 정합성을 분석하는 본 논문의 연구범위에서 벗어나는 것으로 추후의 연구과제로 남겨둔다.

20) 유료방송시장의 성장에 따라 지상파 3사가 보유하는 4개 지상파채널의 시청점유율은 지속적으로 감소하여 왔으나, 2010년에도 여전히 60%를 넘고 있다.

21) 이때 시청점유율 산정은 지상파채널을 제외한 유료방송채널만을 기준으로 한다. PP에 대한 소유겸영규제가 플랫폼사업자 간 경쟁촉진 또는 공정경쟁을 위해 PP의 시장력 행사 가능성을 억제할 필요에서 비롯되는 것이라면, 그 기준이 되는 시청점유율은 논리적으로 유료방송채널만을 기준으로 산정되는 것이 타당하다. 이와 더불어 지상파채널과 유료방송채널의 시청점유율 격차가 매우 커서 시청점유율 산정 시 분모에 지상파채널을 포함하게 되면 규제의 실효성이 사라질 뿐만 아니라, 지상파 난시청 외에 다채널 시청 목적의 유료방송서비스 가입이 지속적으로 증가하고 있다는 점도 유료방송채널만을 대상으로 시청점유율을 산정하는 현실적인 근거가 된다.

에 충실하려면 PP에 대한 소유점영규제의 상한이 충분히 낮게 설정되어야 한다. 그러나 이러한 소유점영규제는 PP의 사업행위를 지나치게 제약하는 결과를 초래한다.

반면, 이미 앞에서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 주요 MPP들은 이미 플랫폼사업자 간 경쟁에 유의미한 영향을 미칠 수 있는 합계시청점유율을 보유하고 있다. 이러한 현실을 고려하여 PP에 대한 소유점영규제의 상한을 높게 설정한다면, 이는 상징적인 의미만 있을 뿐 플랫폼사업자 간 경쟁촉진 또는 공정경쟁이라는 규제목적에 비추어 실효성을 상실하게 된다. 이와 같이 플랫폼사업자 간 경쟁촉진 또는 공정경쟁이라는 규제목적에서 비롯되는 PP에 대한 소유점영규제는 그 상한을 설정함에 있어 규제목적의 달성과 PP의 사업행위 보호 간에 근본적인 상충문제를 지니고 있다.

따라서 플랫폼사업자 간 경쟁촉진 또는 공정경쟁을 위해 시청점유율이 높은 채널들을 보유한 PP들을 규제할 목적이 라면 그 방식은 행위규제의 형식을 취하는 것이 합리적이다. 행위규제의 한 방식을 예시하면 다음과 같다: ① 시청점유율 순위 상위 20개 유료방송채널 가운데 지

상과계열 PP, 독립 PP가 제공하는 채널들은 주요 방송프로그램으로 지정하여 플랫폼사업자에게 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공되도록 한다;<sup>22)</sup> ② 주요 MSP가 제공하는 인기 유료방송채널의 경우, 경쟁촉진과 더불어 (경쟁 플랫폼사업자에 대한 콘텐츠 차별 유인을 지닌 MSP의 콘텐츠 차별을 제도적으로 방지하는 경우) MSP의 콘텐츠 투자가 저해될 가능성을 검토하여 주요 방송프로그램으로의 지정 여부를 결정한다. 또한 이 채널들을 주요 방송프로그램으로 지정하더라도 채널 제공대상 플랫폼사업자는 신규로 진입하는 사업자에 한하며, 기존 MSP의 콘텐츠 투자 유인을 보호하고 신규 플랫폼사업자에게 인기 방송콘텐츠를 확보할 유인을 제공하기 위해 주요 방송프로그램의 지정을 3년간 한시적으로 운용하는 방안을 고려할 수 있다.

PP에 대해서는 위에서 논의한 경제적 규제 외에 사회문화적인 차원에서 비롯되는 규제가 적용될 수 있다. PP에 대한 사회문화적 규제의 필요성은 대개 플랫폼사업자와의 거래행위가 아니라 시청자의 방송채널 시청행위와 관련된다. 플랫폼사업자 간 경쟁촉진 또는 공정경쟁의 목적이 아니라 여론의 다양성을 보호하

22) IPTV법은 제20조에서 본문과 유사한 콘텐츠 동등 접근 규정을 이미 두고 있으며, 동법 시행령 제19조에서는 시청률 또는 시청점유율, 공익성, 공정경쟁 저해성 등 방송통신위원회가 주요 방송프로그램을 지정하기 위한 기준들도 제시되어 있다. 그러나 이는 IPTV 콘텐츠사업자와 IPTV 제공사업자만을 대상으로 하는 규정에 불과하므로, 향후 방송법과 IPTV법을 통합하는 과정에서 콘텐츠 동등 접근의 대상을 전체 PP와 플랫폼사업자로 확대할 필요가 있다.

기 위한 목적에서는 특정 PP가 보유한 채널(들)의 합계시청점유율에 상한을 설정하여<sup>23)</sup> 겸영을 규제하는 것이 타당하다. 이때 방송법 제69조의2<sup>24)</sup>와의 일관성을 위해 시청점유율 상한을 30%로 설정하면 별도의 법규 마련이 불필요하다.

## 나. 플랫폼사업자에 대한 수평적 겸영규제

현행 방송법은 전체 종합유선방송 가입가구 수의 1/3, 전체 방송구역 수의 1/3로 SO 간 소유겸영을 제한하고 있으며, 위성방송사업자의 SO 소유겸영, 위성방송사업자 간 소유겸영도 33%의 지분상한 등으로 제한하고 있다. <Table 6>에 정리된 2011년 3월 기준 SO 간 수평결합 현황을 보면, 티브로드의 경우 방송구역 수 기준에서 상한에 근접하고 있음을 알 수 있다.

SO를 포함하여 플랫폼사업자에 대한 경제적 규제의 필요성은 채널유통시장과 함께 유료방송서비스시장과도 관련된다. 먼저 채널유통시장에서 PP와 플랫폼사업자 간에는, 앞서 [Figure 3]에서 보인 바와

같이, 채널과 함께 당해 플랫폼사업자의 가입자에 대한 접근권이 거래된다. 플랫폼사업자에 대한 PP의 채널 공급은 그 자체로 PP가 당해 플랫폼사업자의 가입자에 대한 접근권을 얻는 과정이기도 하기 때문이다. 하나의 PP(A)와 하나의 플랫폼사업자(B)를 고려할 때, 만약 A가 보유한 채널의 시청점유율이 높지 못하여 당해 채널의 송출 여부에 따라 B의 가입자 기반에 변화가 발생하지 않는다면, 광고수입과 수신료수입을 극대화하려는 A의 입장에서 B의 가입자 기반과 또 다른 플랫폼사업자(C)의 가입자 기반은 서로 대체재가 아니라 독립재 또는 (시청자의 채널 선택에 네트워크 외부성이 존재한다면) 보완재에 해당되므로, B는 A에 대하여 자신의 가입자에 대한 접근권을 공급함에 있어 독점의 위치에 있게 된다. 이에 따라 B는 A에 대해 시장력을 행사할 수 있으며, B의 시장력 행사로 인해 PP 간 공정경쟁이 유의미하게 훼손될지 여부는 B의 가입자 수에 의존한다.<sup>25)</sup> 예를 들어 B의 가입자가 전체 유료방송서비스 가입자에서 차지하는 비중( $x$ )이 5%에 불과하다면 B를 통한 채널 송출 여부가

23) 이때 시청점유율 상한은 (경제적 규제 목적에서 비롯되는 논의와는 달리) 여론의 다양성을 보호한다는 규제목적에 비추어 지상파채널까지 포함하여 산정되는 것이 타당하다.

24) 방송법 제69조의2(시청점유율 제한) 제1항에 따르면 특정 방송사업자의 시청점유율은 100분의 30을 초과할 수 없다.

25) 우리홍쇼핑의 채널을 임의로 변경한 티브로드 강서방송에 대해 공정거래위원회가 ‘시장지배적 사업자의 지위남용행위로서의 불이익 강제행위’를 이유로 강서방송을 제재한 사건과 관련하여, 2008년 12월 11일 대법원은 관련 상품시장을 채널유통시장으로 확정하고 관련 지역시장을 전국으로 확정하여 강서방송이 시장지배적 사업자의 지위에 있다고 볼 수 없다고 판결하였다(선고2007두25183). 또한 대법원은

〈Table 6〉 Status of MSO (Multiple SO) and MSP in Korea (as of March 2011)

	No. of SO	No. of Subscribers (%)	No. of Broadcasting Areas (%)	No. of PPs
Tbroad	21	3.17 mil. (21.1%)	21 (27.2%)	9
CJ HelloVision	19	3.46 mil. (23.0%)	19 (24.6%)	27
C&M	18	2.71 mil. (18.0%)	17 (23.3%)	4
CMB	9	1.28 mil. (8.5%)	9 (11.6%)	3
HCN	8	1.33 mil. (8.8%)	8 (10.3)	3
Individual SO	19	3.02 mil. (20.1%)	18 (23.3%)	-
Total	94	11.95 mil. (100.0%)	77 (100.0%)	

Note: As of May 2011, a total of 262 PPs are approved and registered.

Source: Korea Communications Commission, *Improving the Broadcasting Business Cross-ownership Regulation*, 2011.

PP 간 경쟁을 크게 왜곡하지 않을 것이지만,  $x$ 가 50%에 달한다면 B를 통한 채널 송출 여부는 PP 간 경쟁에 결정적인 영향을 미치게 되고 B의 행위에 의해 PP 간 공정경쟁이 훼손될 우려가 존재하게 된다. 따라서 PP 간 공정한 경쟁을 보호하기 위한 목적에서 플랫폼사업자에게

수평적 겸영규제를 적용한다면, 이러한 규제는 특정 플랫폼사업자가 보유한 가입자 수를 기준으로 설계되는 것이 논리적이다.

다음으로 플랫폼사업자에 대한 경제적 규제는 유료방송서비스시장에서 소비자에 대한 플랫폼사업자의 시장력 행사 가

설령 강서방송의 시장지배적 사업자 지위를 인정한다고 하더라도 강서방송의 행위에 의해 우리홈쇼핑이 불이익을 당했다는 이유만으로 ‘시장지배적 사업자의 지위남용행위로서의 불이익 강제행위’를 적용할 수는 없으며, 당해 행위가 시장지배적 사업자의 지위남용행위에 해당되기 위해서는 당해 행위의 ‘부당성’이 인정되어야 하는바, ‘독과점적 시장에서의 경쟁촉진’이라는 공정거래법의 입법취지를 고려할 때 부당성이 인정되기 위해서는 당해 행위가 시장에서의 자유로운 경쟁을 제한함으로써 인위적으로 시장질서에 영향을 가하려는 의도나 목적을 갖고, 객관적으로도 그러한 경쟁제한의 효과가 생길 만한 우려가 있는 행위로 평가될 수 있어야 한다고 판단하였다. 그러나 본 논문의 분석에 따르면, 문제가 된 강서방송의 행위와 관련한 거래대상은 강서방송의 가입자 기반이며 이러한 강서방송의 가입자 기반 공급과 관련하여 강서방송은 독점의 지위에 있다고 판단하는 것이 논리적이므로 대법원의 관련시장 확정에는 오류가 있다. 다만, 강서방송의 가입자가 전체 유료방송서비스 가입자에서 차지하는 비중을 감안할 때, PP 간 경쟁촉진 또는 공정경쟁이라는 관점에서는 강서방송의 불이익 강제행위의 ‘부당성’이 인정되기 어렵다. 따라서 공정거래법상 ‘시장지배적 사업자의 지위남용행위’에 해당한다고 볼 수 없다는 대법원의 판단은 여전히 유효한 것으로 판단된다.

능성을 억제하려는 목적을 지닐 수도 있다. 유료방송서비스의 선택을 위한 소비자의 지역적인 이동을 가정하는 것이 비현실적임을 감안하면, 유료방송서비스시장에서 소비자에게 중요한 것은 대안으로 선택할 수 있는 플랫폼사업자의 수이다.<sup>26)</sup> 그런데 2010년 3월 현재 전체 유료방송서비스<sup>27)</sup> 가입자 가운데 약 77.2%가 종합유선방송에 가입되어 있으며, 전체 77개 방송구역 가운데 59개의 방송구역에는 실질적으로 하나의 SO만 존재한다는 점을 고려할 때, 이미 각각의 SO는 자신의 방송구역에서 상당한 시장지배적 지위에 있다. 특히 전체 유료방송서비스 가입자의 62.5%가 가입되어 있는 아날로그 상품은 SO에 의해서만 제공되고 있으며, 이 가운데 SO의 시장력 행사에 대응하여 다른 서비스로 전환하기도 어려울 것으로 판단되는 의무형, 보급형 상품의 가입자 수가 약 718만명으로 전체 유료방송서비스 가입자의 36.8%를 차지하고 있다. 따라서 SO에 대한 전체 방송구역의 1/3 또는 전체 종합유선방송 가입가구수의 1/3의 수평적 겸영규제, 시장점유율 제한<sup>28)</sup>은 소비자에 대한 SO의 시장력 행

사 가능성의 억제와는 아무런 관련이 없다. 사실 우리나라의 규제기관은 유료방송시장에서 시장지배적 사업자인 SO로부터 소비자를 보호하기 위해, SO에 대한 요금승인제도를 운용함에 있어<sup>29)</sup> 일종의 가격상한제를 별도로 시행하고 있다. 시장지배적 사업자인 SO에 대한 수평적 겸영규제, 시장점유율 제한이 유료방송시장에서 시장력 행사 가능성과 아무런 관련이 없다면 신규 사업자인 IPTV 사업자에 대한 점유율 제한<sup>30)</sup>은 더욱 그러하다. 설령 IPTV사업자에 대한 점유율 제한이 향후 유료방송시장에서 특정 IPTV사업자가 시장지배적 지위를 획득할 가능성을 사전에 봉쇄할 필요에서 비롯된 것이라고 하더라도, ‘방송구역별’로 점유율을 제한하는 IPTV법 제13조는 상품시장의 지리적 범위 설정에 오류가 있을 뿐만 아니라 IPTV사업자의 영업을 심각하게 왜곡할 가능성도 존재하므로, 점유율 산정 기준을 방송구역에서 전국으로 변경해야 한다.<sup>31)</sup>

이와 같이 플랫폼사업자에 대한 수평적 겸영규제는 유료방송서비스시장에서는 현실적인 의미가 없으며 채널유통시

26) 동일 방송구역 내 SO 간 합병을 제한하거나 IPTV 등 전국사업자가 조속히 전국에 걸친 서비스를 공급하도록 유도하는 것은 이런 측면에서 타당한 정책으로 이해된다.

27) 본 논문에서 고려되는 유료방송서비스에는 종합유선방송, 일반위성방송, 실시간 IPTV가 포함된다.

28) 방송법 시행령 제43조(소유제한의 범위 등) 제7항 제3호, 제4호.

29) 방송법 제77조(이용약관의 승인 등) 제1항.

30) IPTV법 제13조(시장점유율 제한 등) 제1항.

31) 방송부문의 경우 소비자·생산자의 지리적 이동이 부재하다는 점을 감안할 때 상품시장의 지리적 범위는 가구별로 설정하는 것이 개념적으로 타당하지만, 규제 적용의 현실적 필요를 감안하면 개별 사업자

장에서만 의미를 지닌다. 그런데 플랫폼 사업자에 대한 규제목적이 채널유통시장에서 플랫폼사업자의 시장력 행사 가능성 억제 그 자체에 있다면 플랫폼사업자에 대한 수평적 겸영규제는 적절한 규제 수단이 아니다. 왜냐하면 앞서 분석한 바와 같이 개별 플랫폼사업자는 자신의 가입자 기반을 PP에게 제공함에 있어 독점의 지위에 있으며, 이러한 사실은 PP가 광고수입 극대화를 위해 최대한 많은 플랫폼사업자의 가입자 기반에 접근하려고 하는 한 개별 플랫폼사업자의 시장점유율과 무관하게 성립하기 때문이다. 이 경우에는 25%의 수신료 배분을 적용과 같이 규제기관이 사업자 간 거래에 직접 개입하는 것이 타당성을 지닌다.<sup>32)</sup> 따라서 플랫폼사업자에 대한 수평적 겸영규제는

규제목적이 채널유통시장에서 플랫폼사업자의 시장력 행사 억제를 통한 PP 간 경쟁촉진, 공정경쟁으로 설정되는 경우에만 현실적인 의미를 지니게 된다. 이 경우에 규제 설계를 위한 타당한 기준은 개별 플랫폼사업자의 가입자 수이므로, 플랫폼사업자에 대한 수평적 겸영규제는 ‘전체 종합유선방송, 위성방송, 실시간 IPTV 가입자의  $y\%$  상한’의 형식을 취하는 것이 타당하다. 이때  $y$ 의 구체적인 값은 우리나라의 전체 유료방송서비스 가입자 수를 고려하여 특정 플랫폼사업자에 의해 채널 송출을 거부당하더라도 나머지 플랫폼사업자의 채널 송출을 통해 효율적인 PP가 시장에서 생존할 수 있는 수준으로 책정된다.<sup>33)34)</sup>

의 사업구역을 기준으로 상품시장의 지리적 범위를 확정할 수 있다. 물론 사업구역 내 모든 가구에 대해 동일한 가격 책정이 전제되어야 한다.

- 32) 방송통신위원회는 채널유통시장에서 플랫폼사업자의 독점력을 억제하기 위해 2008년 11월 이후 SO의 재허가 심사 시 재허가의 조건으로 PP에 대한 수신료 배분율을 25% 이상 유지하도록 하여 플랫폼사업자와 PP 간 거래를 직접 규제하고 있다.
- 33) 이수일(2009)은  $y$ 값으로 33%를 제시하였으나, 최근에는 공정거래법과의 일관성을 유지하고 디지털 전환의 원활한 수행을 위해서는 SO 간 인수·합병이 보다 원활히 이루어질 필요가 있다는 점을 감안하여 가입자의 50%를 시장점유율 상한으로 제시하는 사례도 있다. 후자의 예로는 미디어미래연구소(2010)를 참조하라.
- 34) 소유겸영규제와는 관련이 없지만 (PP와 마찬가지로) 플랫폼사업자에 대해서도 사회문화적 규제가 적용된다. 이러한 사회문화적 규제는 주로 플랫폼사업자의 채널 운용, 특히 재송신 관련 정책과 관련된다. 우리나라의 재송신과 관련한 정책은 ① 보편적 서비스 또는 보편적 접근권의 보장이라는 초기 논리에 더하여 ② 지역방송의 보호라는 논리가 추가된 것으로 이해될 수 있다. 보편적 접근권과 관련한 규제로는 지상파 의무재송신, 공공·공익 채널 등의 의무적 채널 편성이 있으며, 지상파 역외재송신 규제는 지역방송의 보호와 관련된다. 의무재송신제도 자체는 보편적 서비스 또는 보편적 접근권 차원에서의 규제로서 플랫폼 층위에서의 경쟁 정도와는 무관하며, 의무재송신의 대상이 되는 채널이 지상파채널 가운데 KBS1과 EBS로 한정되는 것은 가치재(merit good)의 개념으로 설명이 가능하다. 또한 의무편성채널로 지정되어 있는 공공채널, 종교채널, 지역채널, 보도채널, 공익채널 등도 가치재의 개념에 기초하는 것으로 해석될 수 있다. 지상파 역외재송신 규제는 신규 채널 또는 신규 플랫폼이 등장할 때마다 쟁점으로 부각

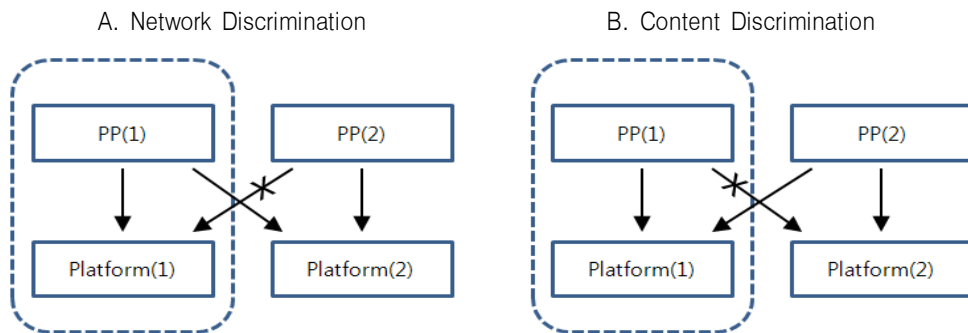
## 다. PP와 플랫폼사업자의 수직 결합에 대한 규제<sup>35)</sup>

PP에 대한 행위규제, 플랫폼사업자에 대한 수평적 겸영규제와 별도로 PP와 플랫폼사업자의 수직결합에 대한 규제를 설계한다면, 그 목적은 순수하게 경제적 이유에서 비롯된다. 플랫폼 계층에서 많은 유료방송서비스 가입자를 확보하고 있는 플랫폼사업자와 수직결합된 PP는, [Figure 5]의 A와 같이, 잠재적인 경쟁 PP가 자신의 플랫폼에 접근하는 것을 거절함으로써 네트워크 차별을 발생시켜 경쟁 PP의 시장 진입을 봉쇄하거나 상당한

경쟁열위에 놓이게 할 유인을 보유할 수 있다. 반대로 시청점유율이 높은 채널(들)을 보유한 플랫폼사업자는, [Figure 5]의 B와 같이, 잠재적인 경쟁 플랫폼사업자에게 당해 채널(들)의 공급을 거절함으로써 콘텐츠 차별을 발생시켜 경쟁 플랫폼사업자의 시장 진입을 봉쇄하거나 상당한 경쟁열위에 놓이게 할 유인을 보유할 수 있다.

그런데 특정 플랫폼사업자의 시장점유율이 전체 종합유선방송, 위성방송, 실시간 IPTV 가입자의  $y\%$ 로 제한될 경우, 네트워크 차별을 통한 PP 간 경쟁 저해가 크게 우려될 상황은 발생하지 않게 된다.

[Figure 5] Possibility of Competition Being Restricted by Vertical Integration



된 규제로서, 2004년 7월 (구)방송위원회는 방송채널정책 운용방안을 마련하여 위성방송에 대해 CAS 기술을 이용한 권역별(local to local) 재송신을 승인하였으며, 자체편성비율이 50% 이상인 지역방송에 대해 우선 서울에 한해 역외재송신을 허용한 바 있다. 최근에는 자체편성비율 50%에 해당하여 서울지역 14개 SO에 대해 역외재송신을 하던 OBS 경인TV가 나머지 13개 SO에 대해서도 역외재송신 승인을 신청하여 논란이 빚어진 사례가 있다.

- 35) 본 항은 PP에 대한 시청점유율 기준의 행위규제 마련을 전제로 PP와 플랫폼사업자의 수직결합에 대한 별도 규제 마련의 타당성 여부를 분석하고 있으나, PP에 대한 시청점유율 기준의 수평적 겸영규제를 전제로 하더라도 그 기준이 플랫폼사업자 간 공정경쟁을 보장하기에 충분한 정도로 낮게 설정되어 있는 한 본 항에서의 논의는 여전히 유효하다.

왜냐하면 플랫폼사업자와 수직적으로 결합된 PP가 존재하여 경쟁 PP가 자신의 플랫폼에 접근하는 것을 막더라도 경쟁 PP는 최대  $(100 - y)\%$ 의 잠재적인 시청자군에 접근이 가능하고,  $y$ 는 네트워크 차별이 발생하더라도 효율적인 PP가 시장에서 생존할 수 있는 수준에서 정해진 값이기 때문이다. 따라서 플랫폼사업자에 대해 적정 수준의 수평적 겸영규제가 존재하는 경우 PP에 대해 전체 종합유선 방송구역의 1/3을 초과하여 SO를 겸영하는 것을 금지하는 규정<sup>36)</sup>은 불필요하다. 한편, PP에 대해 시청점유율을 기준으로 하는 행위규제가 마련되어 있는 경우에는 SO, 위성방송사업자가 방송채널사용사업별로 사업자 수의 5/100를 초과하여 PP를 겸영하는 것을 금지하는 규정<sup>37)</sup> 또한 불필요하다. 왜냐하면 경쟁 플랫폼사업자에게 중요한 것은 PP와 수직적으로 결합되어 있는 플랫폼사업자가 보유한 채널들의 시청점유율이 소비자들의 플랫폼사업자 선택에 유의미한 영향을 미칠

것인가의 여부인바, 이러한 고려는 PP에 대한 시청점유율 기준의 행위규제 설계 시 이미 반영되어 있기 때문이다. 따라서 PP와 플랫폼사업자에 대해 각각 시청점유율과 가입자 수를 기준으로 한 적정 수준의 행위규제, 수평적 겸영규제가 마련되어 있다면, 네트워크 차별 또는 콘텐츠 차별을 통한 경쟁촉진, 공정경쟁의 저해 가능성을 우려하여 PP와 플랫폼사업자의 수직결합에 대해 별도의 규제를 마련하는 것은 불필요하다.<sup>38)</sup>

## 2. 지상파방송사의 PP에 대한 소유겸영규제

현행 방송법은 지상파방송사업자에 대해 방송채널사용사업별로 사업자 수의 3%를 초과하여 경영하는 것을 금지하고 있다.<sup>39)</sup> 이 규제는 SO, 위성방송사업자에 대해 지상파계열 PP에 대한 임대채널 수 상한을 정한 규정<sup>40)</sup>과 더불어, ① 압도적인 시청점유율의 지상파채널<sup>41)</sup>을 보

36) 방송법 시행령 제4조(소유제한의 범위 등) 제6항 제3호.

37) 방송법 시행령 제4조(소유제한의 범위 등) 제6항 제4호.

38) PP와 플랫폼사업자의 수직결합을 통해 시장 봉쇄 등 상당한 경쟁 제한적 행위가 발생할 가능성은 콘텐츠 계층 또는 플랫폼 계층에서 시장지배력이 형성되어 있는 경우로 한정된다. 따라서 이상의 논의는 PP와 플랫폼사업자에 대해 각각 시청점유율과 가입자 수를 기준으로 한 행위규제, 수평적 겸영규제를 통해 시장지배력의 형성을 제약한 상태에서는 PP와 플랫폼사업자의 수직결합에 대한 별도의 규제가 불필요하다는 점을 설명한 것이다.

39) 방송법 시행령 제4조(소유제한의 범위 등) 제6항 제1호. 3%로 산정한 사업자 수가 6개 미만일 경우에는 6개가 상한이 된다.

40) 방송법 시행령 제53조(채널의 구성과 운용) 제2항 제2호 마목은 종합유선방송사업자와 위성방송사업자로 하여금 지상파계열 PP에게 임대하는 텔레비전방송채널(교육, 종교 또는 지역채널 및 지상파방송 재송신채널 제외) 수의 합계가 운용하는 텔레비전방송채널 수의 20%를 초과하지 못하도록 규정하고 있다.



유한 지상파방송사업자가 유료방송시장에서 지배적 사업자가 되는 것을 방지하고, ② 지상파방송사업자의 방송채널사용사업이 지상파방송 프로그램의 재방송 위주로 운용되는 폐해를 억제하려는 목적을 지니고 있는 것으로 이해된다.<sup>42)43)</sup>

①의 규제목표는 경제적인 측면에서 지상파계열 PP들에 비해 경쟁력이 떨어지는 비지상파계열 PP들을 인위적으로 보호하여 비지상파계열 PP들의 성장을 도모한다는 ‘유치산업 보호론’의 성격을 지닌다. 그런데 일반적인 유치산업 보호론이 그러하듯이, 경쟁력이 떨어지는 비지상파계열 PP를 보호하려는 정책은 당해 정책이 유지되는 기간 동안 시청자들

의 채널선택권이 제약되는 사회적 비용의 발생<sup>44)</sup>을 전제로 한다. 따라서 정책의 도입에 신중해야 하며, 일단 정책이 도입되어 그 목적인 바를 달성한 것으로 판단되면 즉시 정책을 철회해야 한다. 앞서 <Table 4>와 <Table 5>에서 보인 바와 같이, 우리나라 유료방송시장에서는 CJ계열 PP들의 합계시청점유율이 지상파계열 PP들의 합계시청점유율을 크게 앞서고 있다. 따라서 비지상파계열 PP들을 지상파방송사업자로부터 보호하여 성장을 도모한다는 본래의 정책목표는 이미 달성한 것으로 판단된다.<sup>45)</sup>

①의 규제목표는 경제적인 측면 외에 여론의 다양성 보호라는 사회문화적인

41) 지상파 3사의 4개 채널은 2010년 13.5~16.3%로 도합 60%가 넘는 압도적인 시청점유율을 기록하였다. 유료방송채널 가운데 가장 인기 있는 채널인 MBC 드라마넷도 시청점유율이 2.3%에 불과하다.

42) (구)방송위원회는 2007년 방송법 시행령을 개정하면서 시행령 제4조 제6항 제1호의 취지를 ① 지상파방송사업자의 방송채널사용사업에 대한 영향력을 축소하고 ② 지상파방송사업자의 방송채널사용사업이 지상파 프로그램의 재방송 위주로 운용되는 폐해를 해소할 필요로 정리한 바 있다.

43) 『2010 방송시장 경쟁상황평가』에서와 같이 방송법 시행령 제4조 제6항 제1호를 지상파방송사업자가 1차 창구에서 지니는 시장지배력을 2차 창구인 유료방송시장으로 전이할 가능성에 대한 우려에서 비롯된 것으로 해석하는 입장도 존재한다. 그러나 2009년 6월 말 현재 우리나라 전체 가구의 88%가 유료방송서비스에 가입하여 지상파채널을 유료방송채널과 동시에 소비함을 감안할 때, 1, 2차 창구로 나누어 시장지배력의 ‘전이’를 언급하는 것은 적절하지 않으며 본문의 ①과 같이 해석하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

44) 현재 지상파방송사업자들은 PP시장에 추가로 진입할 유인을 지니고 있으며, 현재 지상파계열 PP의 현황을 감안할 때, 게임 등 소수 취향의 틈새시장을 노리는 방식으로 신규 채널이 도입될 것으로 예상된다.

45) 사실상 우리나라 유료방송시장에서 (잠재적으로 경쟁력이 있는) 비지상파계열 PP들의 성장이 제약되고 있다면, 이는 지상파계열 PP들이 존재하기 때문보다는 유료방송서비스에 대한 시청자들의 낮은 지불의사(Willingness to Pay)가 근본적인 원인이고, 이러한 낮은 지불의사는 지상파콘텐츠 재방 위주, 저가 해외콘텐츠 방송 위주의 PP들이 PP의 대부분을 구성하는 데에서 비롯된다. 즉, 시청자들의 유료방송서비스 전반에 대한 지불의사라는 경로를 통해 대다수 부정적 PP들로부터 역량 있는 PP들에게 부정적인 외부성이 발생하기 때문에 경쟁력 있는 PP들의 성장이 제약되는 것이다. 이에 따라 경쟁력 있는 비지상파계열 PP들의 성장을 위해서는 PP 등록제 개선 또는 등록취소 강화와 함께 ‘a la carte’ 방식 등 유료방송서비스에 대한 시청자들의 가치 형성을 전체 채널에서 개별 채널별로 전환하는 방안을 활성화함으로써 부정적인 외부성이 발생하는 경로를 차단하는 노력이 필요하다.

〈Table 7〉 Status of Programing by PP Type (as of March 2010)

	Original Broadcast per Month (%)	Programming by Production Source (%)			
		Self-Production	Outside Production	Domestic Purchase	International Purchase
Three Major Terrestrial Broadcasting Affiliated PP (15)	34.4	28.3	2.1	56.5	13.1
KBS Joy	24.9	0.0	6.6	93.4	0.0
KBS Drama	40.9	0.0	0.0	98.3	1.7
KBS N Sports	59.3	76.7	1.0	7.0	15.3
KBS Prime	29.2	0.0	13.5	86.5	0.0
MBC-ESPN	36.7	56.6	2.4	11.8	29.2
MBC DramaNet	25.7	16.5	0.0	83.5	0.0
MBC Every1	12.2	59.3	0.0	40.7	0.0
MBC Game	18.0	97.5	0.0	2.5	0.0
SBS CNBC	62.3	79.2	0.0	14.9	5.9
SBS GOLF	21.5	27.4	4.1	1.5	67.0
SBS SPORTS	64.4	1.8	0.0	41.8	56.4
E! Entertainment	28.1	3.9	0.0	75.1	21.0
SBS Plus	28.3	5.2	0.0	94.8	0.0
CJ, Tbroad Affiliated PP (31)	16.7	21.9	5.3	29.8	43.1
General PP (119)	32.0	45.9	8.4	27.7	17.9

Note: 1) Figures in parentheses indicate the number of pay television channels used for the analysis.

2) Home Shopping channels are excluded from the analysis. Also, CJ Internet Corp (Netmarble tv), Digital On Media (ON PPV, ON Demand, ON Demand Family), SBS Plus (4USports, 4UGolf), SBS Contents Hub (SBS data broadcasting, Game Park), Korean Broadcasting System (U-KBS HEAT) are excluded from the analysis for the lack of relevant data.

Source: Korea Communications Commission, 2010 Report on Actual Condition of Korean Broadcast Industry.

목적과도 관련될 수 있다. 그러나 여론의 다양성 보호가 목표라면 그에 부합하는 규제의 내용은, 현재와 같이 사업자 수를 기준으로 지상파방송사의 PP 소유결영을 제약하는 방식이 아니라, 지상파방송사와 계열 PP의 합계시청점유율에 상한을

설정하는 방식이 타당하다. 이와 관련해서는 이미 방송사업자의 시청점유율에 대해 30%의 상한을 설정하고 있는 방송법 제69조의2의 규정이 존재한다.

<Table 7>은 2010년 3월 기준으로 지상파 3사 계열 PP들이 공급하는 유료방

송채널들의 본방송 비율과 제작원별 편성비율을 CJ 등 주요 MPP와 일반 PP들이 제공하는 유료방송채널들과 비교하고 있다.

지상파 3사 계열 PP들의 평균적인 본방송 비율은 34.4%로서, CJ 등 주요 MPP나 일반 PP들보다 높다. 반면, 주로 지상파방송프로그램의 재방송으로 판단되는 국내구매의 편성비율은 지상파 3사 계열 PP들의 평균값이 월등히 높다. 그러나 이러한 현상은 본래 지상파방송프로그램의 재방송채널로서의 성격을 지니는 KBS Drama, MBC 드라마넷, SBS 플러스 등 드라마채널의 국내구매 편성비율이 압도적으로 높은 것에 기인하는 것으로서, <Table 7>은 채널의 장르별로 국내구매 편성비율이 매우 다양함을 보이고 있다. 따라서 사업자 수를 기준으로 지상파방송사의 PP 소유겸영을 제한하는 현행 규제가 설령 지상파방송사의 방송채널사용사업이 지상파방송프로그램의 재방송 위주로 편성되는 폐해를 막겠다는 ②의 규제목표를 추구하는 것이라고 하더라도 현실적인 근거가 없음을 알 수 있다.

이와 같이 유치산업 보호론의 취지 또는 지상파방송프로그램 재방송 위주의 유료방송채널들이 확산되는 것을 억제하겠다는 규제목적은 현실적인 타당성이 없으며, 여론의 다양성 보호라는 규제목적은 이미 방송법 제69조의2를 통해 구현되고 있으므로, 사업자 수를 기준으로

하는 지상파방송사의 PP 소유겸영규제는 폐지하고 방송법 제69조의2를 통해 지상파방송사의 PP 소유겸영을 간접적으로 규율하는 것이 합리적이다.

### 3. 지상파방송사와 플랫폼사업자 간 소유겸영규제

현재 방송법에서 지상파방송사업자와 플랫폼사업자 간 소유겸영을 규제하는 조항들은 2000년 통합방송법 제정과 함께 신설된 것으로서, 지상파방송사업자와 SO 간 소유겸영을 금지하였던 단서조항은 2009년 7월 방송법 개정 시 삭제되었다. 현행 방송법 제8조 제6항, 동법 시행령 제4조 제5항에 따른 지상파방송사와 플랫폼사업자 간 소유겸영규제의 내용은 다음과 같다. 지상파방송사업자는 특정 위성방송사업자 또는 특정 SO의 주식 또는 지분의 33%를 초과하여 소유할 수 없으며(제2호, 제4호), SO는 특정 지상파방송사업자의 주식 또는 지분의 33%를 초과하여 소유할 수 없다(제5호).

본래 지상파방송, 위성방송, SO의 이종사업자 간 소유겸영규제는 매체 간 균형발전을 도모하기 위한 목적으로 도입되었으나, 매체 간 균형발전이라는 정책 목표는 상당히 불분명할 뿐만 아니라 수평적 규제체계의 원리에도 배치된다. 따라서 본 논문에서는 수평적 규제체계의 관점에서 위의 소유겸영규제를 콘텐츠사

업자와 플랫폼사업자 간 차별적 거래를 통해 콘텐츠사업자 간 또는 플랫폼사업자 간 공정경쟁이 훼손될 위험을 방지하는 취지로 이해하고 논의를 전개하고자 한다.

제2호와 제4호의 규정은 특정 지상파 방송사업자가 위성방송 또는 종합유선방송을 실질적으로 겸영 또는 소유하는 경우, 자신이 보유한 방송채널과 경쟁관계에 있는 타 유료방송채널의 송출을 거부 또는 제한함으로써 네트워크 차별을 발생시킬 가능성을 감안한 것이다. 물론 이러한 네트워크 차별이 가능하기 위해서는 차별대상인 유료방송채널의 송출 여부에 따라 시청자들의 플랫폼사업자 전환이 유의미하게 발생하지 않을 정도로 당해 유료방송채널의 시청점유율이 충분히 낮아야 한다. 반면, 제5호는 특정 SO가 지상파방송을 실질적으로 겸영 또는 소유하는 경우, 경쟁 플랫폼사업자에게 당해 지상파방송의 제공을 거부 또는 제한함으로써 콘텐츠 차별을 발생시킬 가능성을 염두에 둔 것으로 해석된다. 이러한 콘텐츠 차별을 통해 경쟁 플랫폼사업자를 실질적인 경쟁열위에 놓이게 하기 위해서는 지상파방송채널의 송출 여부에 따라 시청자들의 플랫폼사업자 전환이 유의미하게 발생할 정도로 당해 지상파 방송채널의 시청점유율이 충분히 높아야 한다.

다음은 SO와 지역민방 간 겸영의 필요

성이 대두되는 등 현행 규제가 제약적(binding)이라고 가정하고 현행 규제의 타당성을 논의한다. 만약 현행 규제가 제약적이지 않다면, 논리적·현실적인 타당성이 결여되어 있더라도 현행 규제를 개선할 필요성이 시급하지는 않을 것이기 때문이다.

먼저 특정 지상파방송사업자가 위성방송 또는 종합유선방송을 실질적으로 겸영 또는 소유하는 경우에 발생할 수 있는 네트워크 차별의 가능성을 분석하면, 시청점유율이 높은 지상파채널의 경우 네트워크 차별이 불가능하다. 2010년 기준으로 시청점유율 상위 67개 유료방송채널 가운데 14개(유료방송채널 내 합계시청점유율 24.7%)를 공급하고 있는 CJ의 경우에도 네트워크 차별이 용이하지 않다. 신규 종합편성채널 등 의무편성대상 채널들에 대해서도 네트워크 차별은 불가능하다. 시청점유율이 낮은 일부 유료방송채널의 경우에는 네트워크 차별에 의해 당해 플랫폼사업자로부터 송출을 거부 당할 수 있다. 그러나 PP 간 경쟁촉진 또는 공정경쟁을 위해 개별 플랫폼사업자의 가입자 수에 전체 유료방송 가입자 수의  $y\%$  상한이 이미 설정되어 있다면, 그러한 단독의 송출 거부 행위로 인해 효율적인 PP의 시장 생존이 위협받지는 않는다. 따라서 PP 간 공정경쟁을 고려하여 개별 플랫폼사업자의 시장점유율에 합리적인 상한이 설정되어 있다면, 효

율적인 콘텐츠사업자가 네트워크 차별로 인해 시장에서 퇴출될 가능성은 없으므로 제2호와 제4호의 규정을 삭제하는 것이 타당하다.

다음으로 특정 SO가 지상파방송을 실질적으로 겸영 또는 소유하는 경우에 발생할 수 있는 콘텐츠 차별의 가능성을 분석하면, SO가 지상파 3사를 실질적으로 겸영 또는 소유하는 경우를 제외하면 그러한 콘텐츠 차별로 인해 경쟁 플랫폼사업자가 실질적인 경쟁열위에 놓이게 될 가능성은 없다. 따라서 콘텐츠 차별이 발생하여 경쟁 플랫폼사업자가 실질적인 경쟁열위에 놓이게 될 가능성에 대비한 방안을 별도로 만들고, 제5호의 규정을 삭제하는 것이 합리적이다. 이러한 방안으로는 SO가 실질적으로 겸영 또는 소유할 수 있는 지상파방송사의 범위에서 지상파 3사를 명시적 또는 실질적으로 제외하는 규정을 마련하거나, KBS2, MBC, SBS를 의무제공(must offer)채널로 지정하고 지상파계열 PP의 인기 유료방송채널을 콘텐츠 동등 접근의 의무가 부과되는 주요 방송프로그램으로 지정하는 방안이 있다.

한편, 지상파방송사와 SO 간 소유겸영 규제와 관련해서는 지상파방송과 종합유선방송이 모두 지역사업자라는 점에서 지역의 다양성 보장이라는 사회문화적 차원에서 현행 규정을 유지하자는 의견이 존재한다. 현재 지상파방송사는 광역

시·도 단위로 지역성을 반영하고 있으며, SO는 시·군·구 단위로 확정된 77개 방송구역에서 지역 채널을 통해 지역 정보를 제공하고 있다. 위의 의견은 지상파방송사와 SO가 겸영되는 경우 현재와 같이 법률로 SO의 지역채널 운용을 강제하더라도 현실적으로 지역 관련 방송프로그램 제작이 감소할 것이라는 문제의식에서 비롯된다. 그러나 지역의 다양성 보장을 위해 SO의 지역채널 운용이 중요하다면, 이는 지역채널 운용에 대한 관리·감독으로 대응할 문제이다. 따라서 지역의 다양성 보장이라는 측면에서 지상파방송사와 SO 간 소유겸영을 규제하는 것은 과잉규제에 해당되어 정당화되지 않는다.

#### 4. 분석 결과의 요약: 소유겸영규제의 개선방안

본 장에서 분석된 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 PP에 대한 수평적 겸영 규제의 경제적 목적이 채널유통시장에서 PP의 시장력 행사 가능성을 억제하여 플랫폼사업자 간 경쟁촉진 또는 공정경쟁의 보호에 있다면, 규제의 기준은 논리적으로 PP가 보유한 채널들의 합계시청점유율이 되어야 한다. 다만, 합계시청점유율을 기준으로 한 소유겸영규제는 그 상한을 설정함에 있어 규제목적의 달성과 PP의 사업행위 보호가 상충되므로, 시청

점유율 상위 유료방송채널을 주요 방송 프로그램으로 지정하는 방식의 행위규제가 보다 바람직하다. 한편, 여론의 다양성 보호라는 측면에서는 PP에 대한 수평적 겸영규제가 정당화될 수 있으며, 그 기준은 PP의 합계시청점유율이며 방송사업자의 시청점유율 상한을 30%로 정하고 있는 방송법 제69조의2를 준용할 수 있다. 플랫폼사업자에 대한 수평적 겸영규제는 규제목적이 채널유통시장에서 플랫폼사업자의 시장력 행사 가능성 억제를 통한 PP 간 경쟁촉진, 공정경쟁의 보호로 설정되는 경우에만 정당화된다. 이때 규제기준은 플랫폼사업자의 가입수가 되어야 하며, 규제형태는 ‘전체 종합유선방송, 위성방송, 실시간 IPTV 가입자의  $y\%$  상한’의 방식을 취하는 것이 적정하다. 이상의 방식으로 PP와 플랫폼사업자에 대해 각각의 시청점유율, 가입수를 기준으로 하는 행위규제, 수평적 겸영규제가 마련되어 있을 경우에는 네트워크 차별과 콘텐츠 차별을 우려하여 PP와 플랫폼사업자의 수직결합에 대해 별도의 규제를 마련하는 것이 불필요함도 보였다.

다음으로 지상파방송사업자의 PP에 대한 소유겸영규제는 경제적인 측면에서 비지상파계열 PP의 성장을 도모한다는 유치산업 보호론으로 이해될 수 있으나 이미 그 목적을 달성한 것으로 판단된다. 당해 규제는 여론의 다양성 보호, 지상파

방송프로그램의 재방송 위주 PP의 억제라는 사회문화적인 목적을 지닌 것으로도 해석되는데, 전자와 관련해서는 이미 방송법 제69조의2에 구체적인 규정을 두고 있으며 후자의 규제목적은 현실적으로 근거가 부재하므로, 폐지가 합리적이다.

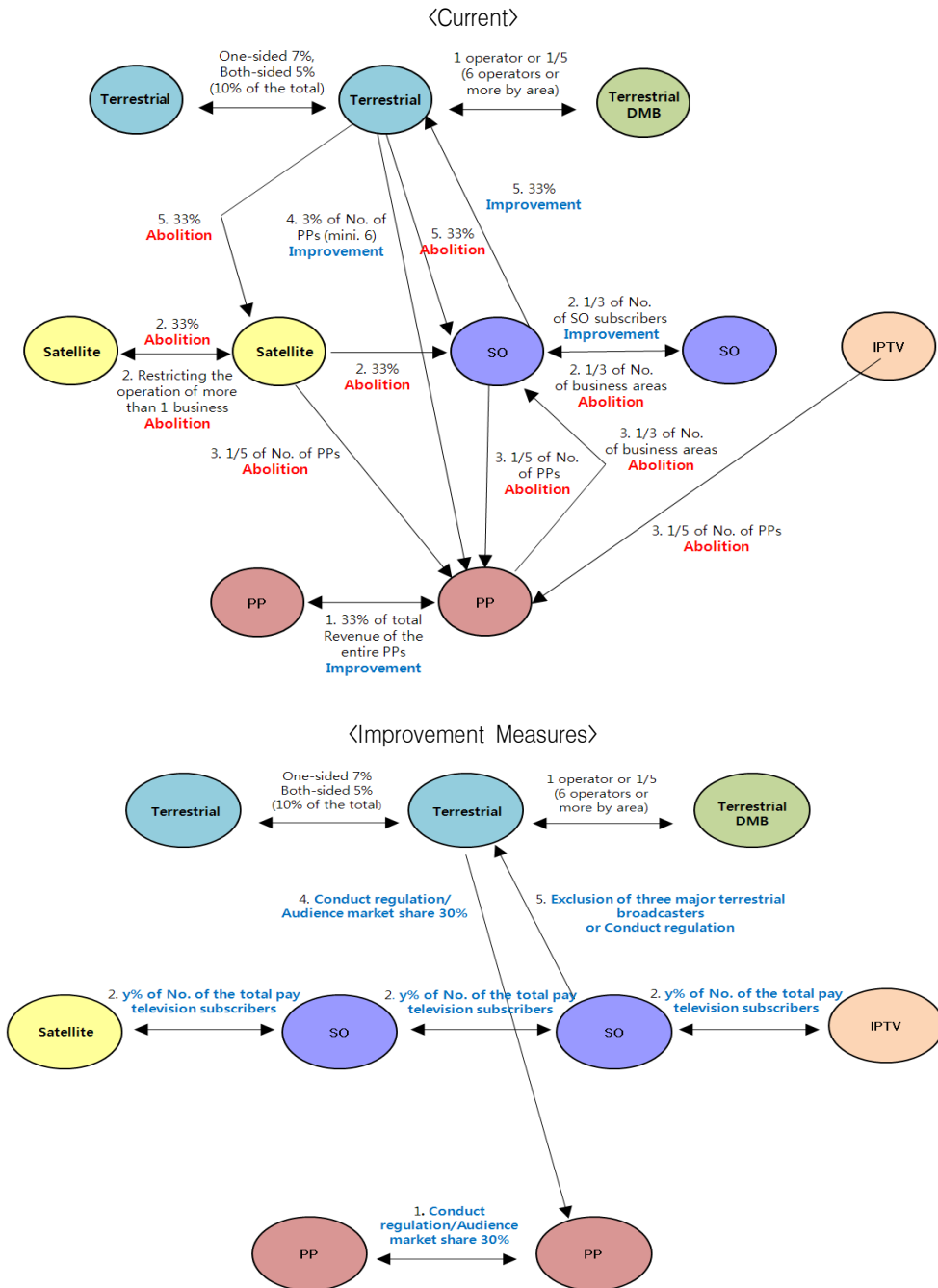
마지막으로 지상파방송사업자와 플랫폼사업자 간 소유겸영규제는, 특정 플랫폼사업자가 지상파 3사를 실질적으로 소유 또는 겸영하는 경우를 제외하면, 지상파방송사업자와 플랫폼사업자 간 소유겸영을 통해 사업자 간 공정경쟁을 훼손할 정도로 네트워크 차별 또는 콘텐츠 차별이 발생할 가능성은 없다. 따라서 특정 플랫폼사업자가 지상파 3사를 실질적으로 소유 또는 겸영하는 경우에 대비하여 KBS2, MBC, SBS를 의무제공(must offer) 채널로 지정하고 지상파계열 PP의 인기 유료방송채널을 콘텐츠 동등 접근의 의무가 부과되는 주요 방송프로그램으로 지정하는 등의 행위규제를 마련하고, 지상파방송사업자와 플랫폼사업자 간 소유겸영규제는 폐지하는 것이 합리적이다.

이상의 분석 결과를 규제의 종류별로 규제목적, 규제기준, 적정 규제형태에 따라 정리하면 <Table 8>과 같으며, 본 논문의 분석 결과에 따른 현행 수평 겸영규제의 개선방안은 [Figure 6]으로 나타낼 수 있다.

〈Table 8〉 Summary of Analysis Result

Regulation Category	Regulation Purpose	Regulation Criterion	Appropriate Regulatory Activities
1. Vertical Regulation on PP Cross-ownership	To protect a fair competition among platform operators by restraining PP from exerting its market power on platform operator	Aggregate Audience Market Share	Conduct Regulation: Designating major broadcasting programs
	To protect the diversity of public opinions	Aggregate Audience Market Share	Cross-ownership Regulation: Setting the upper limit of $x\%$ for the aggregate audience market share of a particular broadcasting business operator (in accordance with Article 69-2 of the Broadcasting Act)
2. Horizontal Regulation on Platform Operator Cross-ownership	To restrain platform operator from exerting market power on PP	Entire Platform Operators	Conduct Regulation: Subscription fee share rate of 25% for PP
	To protect a fair competition among PPs by restraining platform operator from exerting its market power on PP	No. of Subscribers	Cross-ownership Regulation: Setting the upper limit of $y\%$ for the number of subscribers of entire SO broadcasting, satellite broadcasting and real-time IPTV
	To restrain platform operator from exerting its market power on subscribers	Exclusive Provision of Services	Conduct Regulation: (where necessary) fee regulation
3. Regulation on Vertical Integration between PP and Platform Operator	To prevent damage to fair competition between PPs through network discrimination	No. of Subscribers	Cross-ownership Regulation: Setting the upper limit of $y\%$ for the number of subscribers of entire SO broadcasting, satellite broadcasting and real-time IPTV
	To prevent damage to fair competition between platform operators through content discrimination	Aggregate Audience Market Share	Conduct Regulation: Designating major broadcasting programs
4. Regulation on PP Cross-ownership by Terrestrial Broadcasting Company	To encourage the growth of non-affiliated PPs with terrestrial broadcasters	-	No regulation is required, as the regulation purpose was fulfilled.
	To protect the diversity of public opinions	Aggregate Audience Market Share	Cross-ownership Regulation: Setting the upper limit of $x\%$ for the aggregate audience market share of a particular broadcasting business operator (in accordance with Article 69-2 of the Broadcasting Act)
	To restrain the expansion of PPs which mainly focus on reruns of terrestrial broadcasting programs	-	No regulation is required, as the regulation purpose is unrealistic.
5. Regulation on Cross-ownership between Terrestrial Broadcasting Company and Platform Operator	To prevent damage to fair competition between contents business operators through network discrimination	No. of Subscribers	Cross-ownership Regulation: Setting the upper limit of $y\%$ for the number of subscribers of entire SO broadcasting, satellite broadcasting and real-time IPTV
	To prevent damage to fair competition between platform operators through content discrimination	Aggregate Audience Market Share	Conduct Regulation: Designating the must-offer channels of KBS2, MBC and SBS and designating major broadcasting programs
	To protect regional diversity	Entire SOs	Conduct Regulation: Monitoring the management of regional channels

[Figure 6] Improving the Broadcasting Business Cross-Ownership Regulation





## IV. 결 론

본 논문은 수평적 규제체계를 분석의 준거 틀로 하여 PP에 대한 수평적 소유 겸영규제, 플랫폼사업자에 대한 수평적 소유겸영규제, PP와 플랫폼사업자 간 수직적 소유겸영규제, 지상파방송사의 PP 겸영규제, 지상파방송사와 플랫폼사업자 간 소유겸영규제 각각에 대하여 규제목적은 논리적으로 도출하고, 도출된 규제 목적에 부합하는 규제기준과 적절한 규제형태·규제수준을 분석함으로써, 각 규제의 타당성을 검토하고 규제목적에 부합하는 개선방안을 도출하였다. 전통적으로 공익성이 강조되어 온 방송부문에는 공익성을 표방하는 다양한 규제들이 존재한다. ‘공익성’이라는 개념이 지니는 모호함으로 인하여, 공익성을 표방하는 규제들은 규제목적이 불분명하고 규제목적과 규제기준이 불일치하는 등의 문제가 많을 것으로 예상할 수 있다. 따라서 소유겸영규제와 마찬가지로, 광고

규제, 편성규제 등 공익성을 표방하는 다양한 규제들에 대해서도 규제목적, 규제기준, 규제수준 등의 측면에서 타당성을 분석하고 합리적인 개선방안을 모색할 필요가 있다.

본 논문에서 도출된 소유겸영규제의 개선방안을 구체화하기 위해서는 다양한 실증연구가 수반되어야 한다. 예를 들어 플랫폼사업자에 대한 수평적 겸영규제가 ‘전체 종합유선방송, 위성방송, 실시간 IPTV 가입자의  $y\%$  상한’의 형식을 취한다면, 특정 플랫폼사업자의 시장력 행사에도 불구하고 효율적인 PP가 시장에서 생존할 수 있는 수준으로  $y$ 값을 구체화하는 작업이 필요하다. 또한 특정 PP의 시장력 행사 가능성에 대응하여 인기 있는 유료방송채널들을 주요 방송프로그램으로 지정하고자 한다면, 주요 방송프로그램의 지정 기준을 마련하기 위해 소비자들의 플랫폼사업자 선택에 유의미한 영향을 미칠 수 있는 시청점유율을 실증적으로 산정해야 한다. 이러한 실증연구들은 본 논문의 연구범위를 벗어나는 것으로 후속 연구과제로 남겨 두고자 한다.

## 참 고 문 헌

- 권호영·김영수, 『한류 확산을 위한 전략과 정책: 방송영상물을 중심으로』, 한국콘텐츠진흥원 연구보고서, 2009.
- 김영주, 「방송산업의 구조변화와 규제 쟁점」, 『경제규제와 법』, 제2권 제1호, 서울대학교 공익산업법센터, 2009.
- 김원식·이상우, 「유료방송에서 소유규제와 콘텐츠의 다양성: 경제학적 분석」, 『사이버 커뮤니케이션학보』, 제20호, 2006.
- 노기영, 「유료방송시장의 공정경쟁과 규제」, 방송·통신의 공익 실현과 산업 활성화를 위한 쟁점 대토론회 발표자료, 한국방송학회, 2008.
- 미디어미래연구소, 『2010 유료방송산업 발전전략 수립을 위한 정책개선 방안』, 2010.
- 방송통신위원회, 「방송사업자 간 소유·겸영규제 개선방안」, 방송사업자 간 소유·겸영규제 개선방안 공청회 발표자료, 2011a.
- 방송통신위원회, 『2010년 방송사업자 재산상황 공표집』, 2011b.
- 안정민, 「호주의 방송규제 개혁과 미디어 다양성 문제」, 『행정법 연구』, 제24호, 행정법 이론 실무학회, 2009.
- 윤호진, 「미디어 소유규제와 여론 독과점」, 한국방송학회 2009 봄철 정기학술대회 발표자료, 한국방송학회, 2009.
- 이상식, 「방송·통신 통합법 제정과 유료방송시장 쟁점」, 『경제규제와 법』, 제2권 제1호, 서울대학교 공익산업법센터, 2009.
- 이수일, 『방송산업의 시장 확정과 제도 분석』, 정책연구시리즈 2009-06, 한국개발연구원, 2009.
- 이수일, 「유료방송서비스의 시장 확정과 제도 분석」, 『한국개발연구』, 제33권 제2호, 한국개발연구원, 2010.
- 이수일·권영선, 「방송통신산업의 지속 성장을 위한 정책과제」, 김준경·차문중 편, 『글로벌 경제위기 이후 서비스산업 선진화 방향』, 한국개발연구원, 2010.
- 이수일·김정욱·조숙진, 『IPTV 도입에 따른 방송시장 확정 및 경쟁제한행위 사례연구』, 공정거래위원회 용역보고서, 2008.
- 전영범, 「융합시대 미디어산업의 공익성과 소유규제」, 『한국언론정보학보』, 통권 제46호, 한국언론정보학회, 2009.
- 정인숙, 「지상파방송 규제의 현황과 방송법 개정의 쟁점 및 전망」, 『경제규제와 법』, 제2권 제1호, 2009.
- 황근, 「방송통신융합과 규제 완화」, 2009 방송법 개정안 대토론회 발표자료, 한국방송학회, 2009.
- 대법원 선고 2007두25183 판결문